

DES AMENDES

EN MATIÈRE

DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le mardi 15 juillet 1902, à 3 h. 1/2 du soir

PAR

Hubert LAGNEAU

Sous la présidence de M. DESLANDRES, *professeur.*

Suffragants { MM. MOULIN, *professeur.*
PERCEROU, *agrégé.*



DIJON

IMPRIMERIE BARBIER-MARILIER

40, RUE DES FORGES, 40

—
1902



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DES AMENDES

EN MATIÈRE

DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le mardi 15 juillet 1902, à 3 h. 1/2 du soir

PAR

Hubert LAGNEAU

Sous la présidence de M. DESLANDRES, *professeur*.

Suffragants { MM. MOULIN, *professeur*.
PERCEROU, *agrégé*.



DIJON

IMPRIMERIE BARBIER-MARILIER

40, RUE DES FORGES, 40

—
1902

DES AMENDES

EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

INTRODUCTION

On entend très souvent dire en France que « voler l'État ce n'est pas voler ». On oublie assez facilement, en effet, que les fonds de l'État sont aussi respectables que les fortunes des particuliers; aussi, partant de cette conception, une grande partie des contribuables ne se fait aucun scrupule de frauder le Trésor, et ne donne aux caisses de l'État que ce qu'il est impossible de lui retirer. « On en est arrivé à ce point, nous dit M. Félix Renaud, que si la fraude envers le Trésor ne paraît pas encore un mérite, du moins elle a cessé d'être une faute ¹ ».

L'Administration des contributions indirectes est certainement celle qui a le plus à souffrir de

1. *Journal Officiel*. Annexes, année 1893, page 2745.

cet état d'esprit. Les impôts indirects, en raison même de leur nature, offrent à la fraude un champ beaucoup plus vaste que les autres. Chaque jour, l'Administration des contributions indirectes est aux prises avec les fraudeurs dont les entreprises se font de jour en jour plus audacieuses. « Ces fraudes ne constituent pas seulement chaque année une perte de plusieurs millions pour le Trésor, mais dénotent encore, il faut bien le reconnaître, un oubli de tous les principes de justice et d'équité ». Aussi, le législateur, dans toutes les lois sur la matière, a-t-il puni de fortes amendes ceux qui chercheraient à se soustraire à ses prescriptions.

Ce sont ces amendes que nous nous proposons d'étudier. Les amendes prononcées en matière de contributions indirectes font partie du groupe que l'on appelle « amendes fiscales ». Mais parmi les amendes fiscales il importe de distinguer. Les unes, comme celles pour contravention aux lois sur l'enregistrement et le timbre, sont dues et exigibles par voie de contrainte, indépendamment de toute décision judiciaire, comme les droits dont elles garantissent la perception, et les tribunaux civils n'interviennent que sur une opposition des parties pour examiner si l'Administration ne les impose pas à tort. Les autres, comme les amendes

fiscales pour contravention aux lois sur les douanes et les contributions indirectes, sont prononcées par les tribunaux répressifs après constatation préalable de la culpabilité du délinquant.

Bien que ces amendes soient prononcées par les tribunaux correctionnels, les principes qui régissent la recherche et la répression des délits de droit commun sont ici bouleversés. Nous verrons en effet que l'initiative de la poursuite passe des mains du ministère public dans celles de l'Administration, qui peut transiger sur son action. Le procès-verbal devient ici la base de la poursuite. Nous verrons même qu'on conteste le caractère pénal de cette action et qu'on lui attribue le caractère de réparation civile. Nous examinerons cette dernière question au début de notre étude, car suivant que nous adopterons l'une ou l'autre de ces opinions, les règles auxquelles nous soumettrons ces amendes changeront complètement.

CHAPITRE PREMIER

Caractère de l'amende.

En droit commun, l'article 9 du Code pénal, d'accord avec la tradition et la doctrine, déclare que l'amende est une peine.

En matière de contributions indirectes, et d'une façon plus générale en matière fiscale, on discute au contraire, depuis près d'un siècle, la question de savoir si l'amende doit être considérée comme une peine ou comme la réparation civile d'un dommage causé à l'État.

La première fois que la Cour de cassation eut à se prononcer en notre matière, que l'on appelait alors droits réunis, ce fut le 9 décembre 1813¹.

Le 27 février 1812, les agents de la Régie constataient, dans le jardin d'une ferme appartenant à un sieur François Vanbrabaut, l'existence de

1. *Bulletin criminel*, 1813, n° 258. — Merlin. *Répertoire alphabétique*. V° Tabac, n° 9.

plantes de tabac dont la plantation n'avait pas été autorisée ; en contravention donc aux prescriptions du décret du 29 décembre 1810. Il fut poursuivi en paiement d'une amende de 1,000 francs prononcée par ce décret, et en confiscation du tabac saisi. Devant le tribunal correctionnel de Furnes, où Vanbrabaut avait été cité, celui-ci prétendit que ce n'était pas lui qui avait fait planter ni planté les tabacs ; que c'était la femme Top, sa fermière, qui les avait plantés. La Régie fit remarquer que le contrevenant ne prouvait pas que la veuve Top était bien sa fermière, et que, jusqu'à preuve contraire, elle devait être présumée comme sa domestique. Un jugement du tribunal de Furnes déclara la Régie non recevable dans sa demande. Elle forma appel, et le tribunal correctionnel de Bruges confirma la première décision. La Régie se pourvut alors en cassation, et eut gain de cause devant cette Cour qui, le 3 juin 1813, renvoya l'affaire devant la cour d'appel de Bruxelles. François Vanbrabaut mourut peu de temps après avoir été assigné à comparaître devant cette dernière cour. La Régie fit citer le fils en reprise d'instance. La Cour de Bruxelles rendit un arrêt par défaut contre Vanbrabaut fils, arrêt aux termes duquel elle rejetait l'acte d'appel dirigé contre lui et condamnait l'Administration

aux dépens. Elle déclarait à l'appui de sa décision « que toute action publique, même celle qui tend à la punition d'une simple contravention, s'éteint par la mort du prévenu, les peines étant personnelles, et la mort du coupable devant faire cesser, à la charge de ses héritiers, toute poursuite du chef de ladite amende ».

Un nouveau pourvoi fut formé par la Régie. Elle soutenait qu'une amende dont la poursuite lui était confiée, à elle, administration civile, ne pouvait être une peine proprement dite, mais qu'elle devait être considérée comme une réparation civile du dommage causé par la contravention. Or, l'action qui tend à faire prononcer cette amende ne pouvait être qu'une action civile qui peut être exercée contre les héritiers du délinquant.

Ce fut Merlin, qui occupait alors le siège du ministère public, qui répondit aux prétentions de la Régie. « Si ces amendes n'étaient que des réparations civiles, dit-il, elles ne seraient pas fixes, elles dépendraient, quant à leur taux, du plus ou moins de dommage que le Trésor public aurait éprouvé; il arriverait souvent alors qu'elles se réduiraient à rien, parce qu'elles s'appliquent bien plus dans l'usage à des contraventions non suivies de dommage réel, qu'à des contraventions qui ont déjà porté un préjudice. »

« Si elles n'étaient que cela, elles ne pourraient jamais être poursuivies par le ministère public, car le ministère public ne peut, en aucun cas, intenter les actions civiles qui appartiennent au Trésor, il ne peut que soutenir ces actions lorsqu'elles ont été intentées au nom du Trésor par les agents à qui la loi donne qualité pour cet effet ; et cependant il est très certain que le ministère public a, concurremment avec la Régie, l'exercice des actions tendant à faire prononcer les amendes de contravention à la police des droits réunis ».

« Si elles n'étaient que cela, elles ne pourraient être poursuivies que devant les tribunaux civils ; elles ne pourraient jamais l'être devant les tribunaux correctionnels ; et cependant, il est très certain que les tribunaux correctionnels ont seuls le droit de les prononcer ».

La Cour de cassation admit dans son arrêt l'opinion de Merlin après une discussion très approfondie de la question. Les motifs de cet arrêt sont remarquables ; ils s'appliquent à toute espèce de contravention aux lois fiscales, les voici : « Attendu qu'en matière de contravention aux lois fiscales, comme dans toute autre matière, les amendes ont un caractère pénal ; qu'elles sont donc personnelles, que l'action s'en éteint donc par le décès du contrevenant, lorsqu'il a lieu

avant que la condamnation ait été prononcée ; que si l'Administration a le droit de poursuivre cette peine, c'est qu'elle en a reçu l'attribution de la loi ; que cette attribution est fondée sur ce que les amendes font partie des intérêts fiscaux qui sont confiés à sa surveillance ; mais que son action, en cette partie, n'en est pas moins soumise aux règles qui concernent les actions publiques ; qu'en jugeant que cette action de la Régie aux fins de la condamnation à l'amende de 1,000 francs ne pouvait être exercée contre Ferdinand Vanbraubaut, en qualité d'héritier de son père, prévenu de contravention, décédé dans le cours de l'instance d'appel et avant qu'aucune condamnation eût été prononcée contre lui, la cour impériale de Bruxelles a fait une juste application des lois de la matière ».

Il semblait dès lors, qu'après cet arrêt, la question fût définitivement réglée, et qu'elle ne dût plus se poser. Il n'en fut rien. Bientôt, abandonnant sa première solution et les raisons qui la lui avaient fait adopter, la Cour de cassation décide que « l'amende doit plutôt être considérée comme une réparation du préjudice causé à l'État par les faits de fraude que comme une peine proprement dite. » C'est seulement le 11 octobre 1834 que la jurisprudence fit l'application de cette théorie en ma-

tière de contributions indirectes, depuis longtemps déjà elle attribuait ce caractère aux amendes de douanes. La Régie demandait, en l'espèce, que le père fût civilement responsable de l'amende prononcée contre son fils mineur non émancipé demeurant avec lui. Voici quels sont les motifs de l'arrêt : « La Cour, vu les articles 74 du Code pénal, 1384 du Code civil et 35 du décret du 1^{er} germinal an xiii ; attendu que si, en thèse générale, la responsabilité à laquelle sont soumis des tiers étrangers aux délits qui donnent lieu à des condamnations, est essentiellement civile, qu'elle est conséquemment restreinte aux dommages causés par ces délits, et ne peut être étendue aux peines prononcées contre le délinquant, ces règles reçoivent exception dans certains cas prévus et déterminés par des lois spéciales ; qu'ainsi l'article 20, titre xiii, loi du 22 août 1791 relative aux douanes, déclare les propriétaires des marchandises responsables civilement du fait de leurs facteurs, agents, serviteurs et domestiques, en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens ; que cette disposition a été depuis transportée dans le décret du 1^{er} germinal an xiii concernant les droits réunis et qu'elle forme l'article 35 de ce décret ; qu'en ces matières l'amende encourue par le contrevenant n'est point une peine pro-

prement dite ; qu'elle doit être considérée plutôt comme une réparation du préjudice causé à l'État par les effets de la fraude ; qu'en tous cas, la responsabilité des propriétaires des marchandises s'étend aux amendes comme aux autres condamnations civiles¹.»

On trouve ces deux solutions côte à côte dans la jurisprudence de la Cour de cassation. Tantôt et suivant les besoins de la cause, elle applique l'une et tantôt l'autre. Mais il faut reconnaître, avec M. Fabien Thibault², que les variations de la jurisprudence portent exclusivement sur « les motifs de ses décisions » ; car, sur les différentes questions d'application des principes si contradictoires qu'elle a invoqués, ses solutions sont restées les mêmes. Ainsi, elle a toujours décidé que les amendes ne pouvaient être poursuivies contre les héritiers du contrevenant, parce qu'elles étaient des peines, et que les parents des enfants mineurs ou les maris des femmes coupables de fraude pouvaient être rendus civilement responsables des amendes prononcées contre ces derniers, parce qu'elles devaient être considérées comme des réparations civiles. Enfin, quand il s'est agi de l'ap-

1. S. 34 - 1 - 708. *Bull. crim.* n° 345.

2. Fabien Thibaut. *Du contentieux de l'Administration des douanes*, p. 110.

plication de la contrainte par corps pour arriver au recouvrement des amendes, elle a considéré ces amendes comme de véritables peines.

La théorie qui paraît se dégager de cette jurisprudence, c'est que les amendes en matière de contributions indirectes, et plus généralement les amendes fiscales, ont un caractère mixte. C'est bien cette théorie dont parlait M. l'avocat général Desjardin dans son réquisitoire : « Chaque problème devra donc être résolu suivant sa nature propre. Puisque votre jurisprudence envisage les amendes fiscales tantôt comme des réparations civiles et tantôt comme des peines, il faudra donc se demander, eu égard à la question posée, en combinant les *textes* et les *principes*, s'il faut appliquer les règles du droit civil ou celle du droit pénal¹. »

Certains auteurs ont suivi la jurisprudence dans sa doctrine, quelques-uns même sont allés plus loin qu'elle et ont assimilé complètement l'amende fiscale à une réparation civile².

Le système de la jurisprudence a un très grave inconvénient, il manque de *criterium*. En l'adop-

1. Cass. 10 déc. 1890 (S. 91 - 1 - 118).

2. Blanche, t. I, nos 290-296. — Trébutien, t. I, p. 260. — Rauter, n° 170. — Touiller. *Droit civil*, t. I, n° 290. — Lesellyer. *Traité de l'action publique et de l'action privée*, n° 2192.

tant, on se débat au milieu des mêmes difficultés que celles qui avaient autrefois embarrassé les juriconsultes romains à propos des actions *tam quæ poenæ quam rei perequendæ gratia sunt*. Il a causé et causera encore de nombreuses incertitudes ; c'est l'arbitraire du juge substitué à la règle inflexible de la loi. Si fixée en son système que paraisse la jurisprudence, elle peut cependant changer sa solution et remettre en discussion un des points que l'on croyait définitivement réglé. C'est ce qui est arrivé dernièrement. La jurisprudence avait toujours décidé jusqu'à ces derniers temps que les poursuites ne pourraient continuer contre les héritiers du délinquant ; la cour de Paris, dans son arrêt du 10 janvier 1896¹, décide au contraire que les poursuites peuvent être dirigées en matière de contrebande de tabac contre les héritiers du contrevenant. Cet arrêt est d'autant plus remarquable, qu'il emprunte à la Cour de cassation les motifs qui lui font considérer dans d'autres cas l'amende comme une réparation civile. Il est regrettable que cet arrêt n'ait pas été porté en cassation, car il eut été intéressant de connaître la décision de la Cour de cassation, qui aurait été fort embarrassée de confirmer sa jurisprudence.

1. S. 98 - 2 - 57, et note de M. Roux.

Au point de vue rationnel, cette solution n'est guère acceptable; il faut choisir : l'amende est ou une peine ou une indemnité. Si elle est une indemnité, le principe devrait être suivi dans toutes ses conséquences. Est-ce une indemnité ? Un double principe régit la matière des réparations civiles : il faut, pour avoir droit à une réparation, 1^o avoir réellement éprouvé un préjudice ; 2^o le taux de l'indemnité étant proportionnel au préjudice, le chiffre de l'indemnité doit être abandonné à l'appréciation du juge. Les amendes des contributions indirectes ne sont pas soumises à ces deux principes. Tout d'abord l'Administration n'a pas besoin de faire la preuve du préjudice, ces amendes sont encourues alors même que le Trésor n'a souffert aucun dommage. En second lieu, elles sont fixes et le juge ne peut se mouvoir qu'entre le maximum et le minimum. Quelles sont donc les raisons qui ont déterminé la Cour de cassation à accorder à ces amendes le caractère de réparations civiles ? Un seul texte est invoqué en notre matière, c'est l'article 35 du décret du 1^{er} germinal an xiii qui est ainsi conçu : « Les propriétaires des marchandises seront responsables du fait de leurs facteurs, agents ou domestiques, en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens ». Cet article établit, d'après la jurisprudence,

une responsabilité civile ; et comme l'amende perd un de ses principaux caractères, la personnalité, elle ne peut être qu'une réparation civile. Si cette idée était vraie, ce ne serait pas seulement les propriétaires des marchandises qui seraient responsables, mais encore toutes les personnes énumérées dans les articles 1384 et suivants du Code civil, et nous n'aurions ici qu'une application pure et simple de ces articles.

Devons-nous accepter ces conséquences ? Pour nous, qui admettrons avec la grande majorité des auteurs ¹ que les amendes des contributions indirectes sont des peines, nous verrons dans l'art. 35 décret du 1^{er} germinal an XIII, une responsabilité pénale érigée, comme le dit M. Garraud, en « *délit sui generis* ² ». Les propriétaires des marchandises sont pénalement responsables, non d'avoir commis le délit, mais de l'avoir laissé commettre. Il n'est contraire à aucun principe de droit d'ériger en délit certaines omissions ou négligences. La loi a d'ailleurs créé d'autres délits *sui generis*. On peut en citer trois exemples. L'article 9 de l'arrêté du 17 prairial an IV sur les défenses faites aux en-

1. Carnot, *Observations additionnelles sur l'article 2 Code d'instruction criminelle*, n° 7. — Bourguignon, *Manuel* n° 1. — Chauveau et Hélie, t. I, n° 130. — Lainé, *Traité de droit criminel*, n° 436. — Garraud, t. I, n° 354.

2. Voir de même Garraud, t. I, n° 354.

trepreneurs de voitures de transporter les lettres et journaux, décide en effet que « les maîtres de postes, les entrepreneurs de voitures libres et messageries sont personnellement responsables des contraventions de leurs postillons, conducteurs, porteurs et courriers, sauf leurs recours ». Les deux autres sont contenus dans le Code forestier, articles 45 et 46.

D'ailleurs, alors même que l'on admettrait dans une certaine mesure à la charge du non-contrevenant une responsabilité civile, il n'en faudrait pas étendre les règles au-delà des limites précises du texte.

La théorie de la jurisprudence repose donc pour nous sur une fausse interprétation du texte. Mais alors, si l'amende n'est pas une réparation civile envers le Trésor, comment l'État sera-t-il dédommagé ? L'Etat trouve la réparation du préjudice que lui a causé la fraude dans le payement des droits et la confiscation des marchandises et des objets de transport. De plus, d'après l'article 10 du Code pénal ainsi conçu « la condamnation aux peines établies par la loi est toujours prononcée, sans préjudice des restitutions et dommages et intérêts qui peuvent être dus aux parties », les administrations financières ont le droit de conclure non seulement à l'application d'une peine, mais à la

condamnation des contrevenants à des dommages et intérêts. Dans la pratique, il est très rare que ces administrations demandent des dommages et intérêts, mais il faut bien remarquer qu'aucun texte ne les en empêche.

Ainsi donc, les juges peuvent, en prononçant une amende, accorder des dommages et intérêts. On ne comprend cette co-existence de l'amende et des dommages et intérêts dans la même condamnation que si l'on reconnaît à l'amende un caractère pénal.

Quel est donc l'état de la doctrine sur ce point? Les auteurs qui ont écrit sur ce sujet reconnaissent tous à l'amende en matière de contributions indirectes, et d'une façon plus générale en matière fiscale, un caractère pénal.

Mangin, commentant l'arrêt rendu sur les conclusions de Merlin, reconnaît cependant que les amendes en matière fiscale n'ont pas un caractère purement pénal, qu'un caractère civil vient s'y mêler ; et c'est ce qui explique pour lui l'exercice de l'action publique par les administrations. « Mais, dit-il, on ne peut nier que le caractère principal et dominant de ces amendes ne soit pénal. Des amendes fixes, des amendes encourues sur la seule présomption légale d'un dommage essuyé par l'Etat sont essentiellement des peines.

Il est à remarquer d'ailleurs qu'elles sont toujours prononcées par les tribunaux correctionnels en matière de contributions indirectes. Or, il est de principe que les tribunaux correctionnels ne peuvent connaître des réparations civiles qu'accessoirement à un délit, et en appliquant à ce délit les peines émises par la loi. Ces contraventions sont donc des *délits* et la répression que ces tribunaux prononcent est une *peine*. Or, cette répression consiste en une amende ; donc cette amende est une véritable peine ¹ ».

Trolley², résumant les arguments de Mangin, ajoute : « Si les amendes étaient des réparations civiles, elles ne seraient pas fixes ; elles dépendraient, quant à leur taux, du dommage que le Trésor aurait éprouvé..... Des amendes fixes encourues sur la présomption légale d'un dommage encouru par l'Etat, même dans le cas où le fait s'est réduit à une simple tentative de fraude, sont bien en principe et essentiellement des peines ».

Faustin Hélie signale les contradictions qui existent entre les différentes décisions de la Cour de cassation, et il conclut : « Cette double solution atteste que la loi a été méconnue. A nos yeux,

1. Mangin. *Action publique et privée*, t. II, n° 279.

2. Trolley. *Traité de la hiérarchie administrative*, t. II, n°s 358 et 543.

l'amende, en matière fiscale, ne cesse jamais d'être une peine ; seulement, et par une dérogation formelle au principe des peines, elle n'est point strictement personnelle : elle atteint, outre le prévenu déclaré coupable, les personnes que la loi présume ses complices ; tel est le double caractère de cette amende. L'Etat trouve la réparation du préjudice que la fraude lui a causé dans le paiement des droits et la confiscation des marchandises et des objets de transport. L'amende a une mission pénale ; elle flétrit la désobéissance aux lois, elle punit la fraude¹ ».

Nous avons rejeté plus haut, avec M. Garraud, les explications de Faustin Hélie sur la nature de la responsabilité édictée par l'article 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII. Nous ne croyons pas que cette responsabilité soit fondée sur une présomption de complicité, l'explication que nous avons donnée nous paraît plus exacte. Si le législateur avait considéré les propriétaires de marchandises comme complices de leurs préposés, toutes les peines prononcées contre ces derniers auteurs principaux leur seraient appliquées ; or, c'est l'amende seule qui leur est commune.

Le législateur moderne, dans les nombreuses

1. Chauveau et Hélie, t. I^{er}, n° 130.

lois qu'il a édictées sur la matière, paraît incliner vers le système de la doctrine. C'est ainsi que la loi du 28 février 1872 sur la répression de la fraude sur les spiritueux *punit* de la confiscation des boissons saisies et d'une amende de 500 à 5,000 francs les contraventions à ses prescriptions. De même, l'article 7 de la loi du 20 août de la même année, réglant les obligations imposées aux distillateurs et bouilleurs de crû, renvoie pour la répression à l'article 1^{er}, loi du 28 février 1872. La loi du 31 décembre 1873 est encore plus catégorique. Après avoir puni certaines fraudes, l'article 6 déclare comme *complices* de la fraude et passibles comme *tels* des peines déterminées, tous individus qui auraient concerté, organisé ou sciemment procuré les moyens à l'aide desquels la fraude a été organisée. Si le législateur avait considéré les amendes en matière fiscale comme des réparations civiles aurait-il employé dans l'article 6 de cette loi de 1873 le mot *complices*? Les coauteurs d'un dommage réparable par une indemnité purement civile peuvent-ils être qualifiés complices et punis comme tels?

La loi du 31 décembre 1873 ne fait que reproduire les expressions de la loi du 21 juin de la même année (art. 12). Mais cette dernière loi suppose en outre (art. 7 et 11) que les contrevenants

condamnés à l'amende une première fois commettent une seconde contravention ; elle les déclare en état de *récidive légale* et aggrave la peine en conséquence. La loi du 28 juillet 1875 contient, elle aussi (art. 2), une aggravation de peine en cas de récidive. Si l'amende n'était qu'une réparation civile, l'auteur d'une deuxième contravention pourrait-il être déclaré en état de récidive ? Mais la loi de budget du 30 mars 1888 est venue, dans son article 42, apporter une innovation bien plus grande, et qui est une condamnation nette et formelle de la théorie de la jurisprudence¹. Elle étend la disposition de l'article 463 du Code pénal aux amendes et confiscations prononcées en matière de contributions indirectes. « N'est-ce pas reconnaître avec Merlin, nous dit M. l'avocat général Desjardin, que l'amende conserve le caractère essentiel de peine ? Quel que soit le préjudice, le juge a le droit de ne pas en tenir compte ! Il peut réduire indéfiniment en invoquant l'âge, la bonne foi, les antécédents, la moralité du prévenu. C'est donc, comme

1. Cet article a été successivement modifié par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1890, qui lui-même a été modifié par l'article 19 de la loi du 29 mars 1897. Mais ces diverses modifications que nous verrons plus loin n'ont trait qu'aux conditions d'application des circonstances atténuantes.

le dit exactement bien M. le professeur Garraud, une question de culpabilité qu'il va résoudre ! Il est absolument inconcevable qu'on modère le chiffre d'une réparation civile par l'admission de circonstances atténuantes¹ ».

Malgré ces textes, malgré les auteurs, la jurisprudence n'en persiste pas moins dans sa théorie regrettable. Comprenant l'argument que l'on pouvait tirer de l'introduction des circonstances atténuantes en notre matière, la jurisprudence et les auteurs qui ont soutenu cette jurisprudence ont cherché à l'expliquer². Tout d'abord et sous l'empire de la loi de 1888, elle a présenté l'article 42 de cette loi comme une sorte d'acte législatif qui ne doit pas tirer à conséquence, et, comme le disait M. le rapporteur général de la commission du budget, « le produit d'une de ces improvisations législatives auxquelles les derniers jours de la discussion parlementaire à la Chambre des députés nous habituent malheureusement depuis quelques années³ ». Mais la Chambre des députés a voté depuis le 8 décembre 1890, malgré les considérations très sérieuses et les objections très

1. Réquisitoire de M. l'avocat général Desjardin. Cass., 10 déc. 1890. S. 91, 1, 118.

2. Voir note de M. Florentin Debrand, P. 93-1-177.

3. Sénat. Séance du 23 janvier 1890.

graves présentées par le commissaire du gouvernement, un texte qui étendait les circonstances atténuantes, non seulement à l'amende, mais encore à la confiscation. Depuis, elle a voté l'article 19 de la loi du 29 mars 1897, qui est venu réglementer les conditions d'application des circonstances atténuantes. Et encore dernièrement, à l'occasion de la loi du 29 décembre 1900 sur le régime des boissons, elle a voté l'article 14 qui se termine ainsi : « Dans tous les cas, l'article 463 du Code pénal pourra être appliqué en faveur du délinquant dans les conditions prévues par l'article 19, loi du 29 mars 1897 ». Dans toutes ces lois, le législateur a suffisamment montré sa volonté de traiter, au point de vue de la prescription, les amendes prononcées en matière de contributions indirectes comme les amendes de droit commun.

La jurisprudence a soutenu aussi que l'article 42 de la loi du 30 mars 1888 n'avait pas modifié et n'avait pu modifier le caractère de ces amendes. Elle déclarait que « l'article 42, loi du 30 mars 1888, a eu seulement pour objet de permettre aux tribunaux de réduire l'amende au-dessous du minimum prévu par la loi, au même titre que l'Administration pouvait le faire par la voie gracieuse de la transaction, lorsque les circonstances paraiss-

sont atténuantes¹ ». On ne peut admettre ce motif. L'Administration, en effet, en saisissant le tribunal de la poursuite d'un délinquant, n'a pu lui transmettre le pouvoir de transiger. La Régie peut transiger sur ses intérêts, mais comment, et à quel titre, le tribunal transigerait-il sur des intérêts qui lui sont complètement étrangers. La seule responsabilité qu'il peut mitiger, c'est la responsabilité pénale.

De toute cette étude, il ressort clairement pour tous, qu'en l'état actuel des choses les amendes des contributions indirectes sont des peines. L'amende est rangée par l'article 9 du Code pénal au nombre des peines, et nul texte n'autorise à la considérer comme étant une réparation civile. D'ailleurs, s'il nous fallait encore appuyer notre démonstration d'un argument historique, nous dirions que dans l'ancien droit criminel les amendes fiscales avaient ce caractère. L'auteur du Dictionnaire des Domaines se propose cette question : les héritiers des contrevenants sont-ils tenus des amendes ? Voici sa réponse : « les héritiers sont seulement tenus des droits qui étaient dus par ceux dont ils héritent, mais les amendes de contravention sont personnelles et l'héritier n'en peut être tenu² ».

1. Cass., 9 nov. 1888, S. 89-1-351.

2. Dictionnaire des Domaines. V^o Amendes de contravention.

Dès lors, si ces amendes sont des peines, nous devons leur appliquer toutes les règles des peines, toutes les fois qu'un texte spécial n'aura pas décidé le contraire. Nous aurons à faire dans la suite de cette étude l'application de ce principe, et nous verrons que très souvent les solutions que nous proposerons ne seront pas toujours d'accord avec celles de la jurisprudence.

Nous souhaiterons, en terminant ce chapitre, que le législateur intervint ; son intervention dans un sens ou dans un autre ferait disparaître toutes les difficultés qui surgissent à chaque procès et qui rendent cette matière des plus obscures.

Le législateur belge a attribué le caractère mixte aux amendes prononcées en matière d'impôts indirects.

Il en a tiré les conséquences suivantes :

1^o Les amendes dont il s'agit ne peuvent être réduites à raison d'une excuse ou de circonstances atténuantes.

2^o Elles ne sont pas soumises aux règles du non cumul ou du cumul limité ¹.

3^o Elles peuvent être recouvrées contre les héritiers d'un individu condamné par un jugement

1. Hauss. Principes du Droit pénal belge, n^{os} 773, 774, 775.

passé en force de chose jugée avant son décès ;
elles sont une dette de la succession.

En dehors de ces cas, les règles des amendes
pénales leur sont applicables.

CHAPITRE II

Action en condamnation à l'amende

SECTION I^{re}

Faits susceptibles de donner lieu à cette action.

L'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme est ainsi conçu : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement et légalement établie ».

De ce principe, qui domine toute notre organisation pénale et qui a été consacré par l'article 4 du Code pénal il résulte que l'amende, comme toute autre peine, ne peut être prononcée qu'en vertu d'un texte précis de loi l'édicant.

Ce principe reçoit aussi son application dans

notre matière ; il faut donc qu'une loi ait prévu un acte pour qu'une amende soit prononcée contre l'individu qui s'en est rendu coupable.

D'après la jurisprudence qui considère l'amende prononcée en matière de contributions indirectes comme une réparation civile du préjudice causé par la fraude, il semblerait qu'un acte, du moment qu'il ne cause aucun dommage, ne peut être poursuivi. Il n'en est rien ; la simple tentative est punie ici comme en matière pénale¹. Ces amendes en effet sont encourues dans beaucoup de cas où la contravention, en supposant qu'elle fût demeurée impunie, n'aurait causé au Trésor aucun préjudice, aucun dommage effectif. Tels sont, par exemple, les cas où un conducteur de boissons a refusé de représenter aux employés, à première réquisition, l'expédition d'ailleurs régulière dont il était muni (art. 17, loi du 28 avril 1816), le cas où un débitant de boissons a refusé de laisser pénétrer les employés dans son domicile (art. 68 de la même loi).

C'est un argument puissant en faveur de la théorie qui attribue aux amendes de contributions

1. L'article 11 de la loi du 16 décembre 1897 relative au régime fiscal des alcools dénaturés, et à diverses mesures concernant les alcools, en contient un exemple. Cet article commence ainsi : « Toute revivification ou *tentative* de revivification d'alcools dénaturés... ».

indirectes un caractère pénal. Aussi, les auteurs qui ont soutenu le système contraire se sont-ils efforcés d'en atténuer la portée. L'amende, dit-on, n'est pas la réparation du préjudice causé par le fait dommageable lui-même, mais la réparation du préjudice que son auteur est présumé avoir causé à l'Etat par des actes antérieurs rendus probables en vertu de la maxime « une fois vu, cent fois cru ». La réparation est générale et non spéciale¹.

Je ne crois pas que ce point de vue soit exact. On ne peut rendre un individu responsable que du dommage qu'il a réellement causé, et non de celui qu'il est présumé avoir causé. Si l'amende était une réparation civile, il faudrait que l'Administration fasse la preuve du dommage qu'elle a souffert ; or, la seule preuve qu'elle pourrait faire à la charge du contrevenant est la preuve du préjudice causé par l'infraction pour laquelle il est poursuivi.

Les lois criminelles n'ont pas d'effets rétroactifs et ne sont, en général, applicables que pour les infractions commises depuis qu'elles sont devenues exécutoires. C'est d'ailleurs ce que nous dit l'article 4 du Code pénal, qui n'est que la consé-

1. Labbe : Amende pénale et amende fiscale, p. 128.

eration du principe formulé dans l'article 2 du Code civil ainsi conçu : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a pas d'effet rétroactif ». Cette règle n'est pas d'une application aussi rigoureuse en matière pénale qu'en matière civile. En droit pénal on peut poser comme principe que les lois plus douces rétroagissent. Ainsi donc, si une loi, édictée entre le jour où le délit a été commis et le jour de la condamnation définitive, atténue la gravité de la peine prononcée par une loi antérieure, c'est à cette loi nouvelle qu'il convient de se reporter pour appliquer la peine. En est-il de même en matière de contributions indirectes ? La Cour de cassation a eu à se prononcer sur cette question lors de l'application de la loi du 30 mars 1888, qui étendait à notre matière l'admission des circonstances atténuantes. Le tribunal correctionnel de Bernay, dans son arrêt du 1^{er} mai 1888, avait décidé que la disposition de l'article 42 de la loi du 30 mars 1888 était applicable aux infractions commises avant la promulgation de cette loi. La Cour de cassation, au contraire, dans un arrêt du 9 novembre 1888¹, a déclaré que les amendes doi-

1. Voir dans le même sens. Bordeaux, 13 juin 1888. Agen, 8 août 1888, D. 89. 1-217 et la note de M. Garraud. Lors de la promulgation de la loi du 29 mars 1897, modifiant celle du 30 mars 1888, article 42, et celle du 26 décembre 1890, arti-

vent être régies par les lois en vigueur au moment où l'infraction a été commise, alors même que cette loi aurait été modifiée *in mitius* avant la poursuite. Elle se basait sur ce que les amendes fiscales comme toutes les réparations civiles « sont définitivement acquises aux parties, dès que le fait qualifié délit qui a engendré un préjudice a été commis ».

Nous préférons la solution du tribunal correctionnel de Bernay, qui est plus en harmonie avec le caractère que nous avons reconnu aux amendes. Les lois qui établissent ou modèrent ces amendes sont des lois pénales, qui n'échappent pas par suite à la règle d'après laquelle les lois pénales plus douces rétroagissent. Si donc, avant que l'infraction ait été l'objet d'une décision définitive, une loi nouvelle permet de modifier le taux de l'amende par l'admission de circonstances atténuantes, le bénéfice de cette loi peut être étendu aux individus poursuivis depuis la promulgation à raison de contraventions antérieurement commises.

Le 12, l'Administration des contributions indirectes a rappelé aux différents services la jurisprudence de la Cour de cassation, et, en conséquence a déclaré que la nouvelle disposition législative était inapplicable aux contraventions commises avant la promulgation (Circulaire. Direction générale. Contributions indirectes, n° 207. 7 avril 1897).

SECTION II.

A qui appartient l'exercice de cette action.

L'exercice de l'action publique appartient, en général, au ministère public. Quelques administrations publiques ont cependant le droit de poursuivre directement et en leur nom, devant les tribunaux de répression, les infractions qui lèsent les intérêts qu'elles sont chargées de sauvegarder. Ces administrations constituent, comme le dit M. Garraud, « de véritables ministères publics spéciaux¹ ». Ce sont les Administrations des contributions indirectes, des Douanes et des Eaux et forêts.

Les lois sur les contributions indirectes ne contiennent pas, comme celles sur les eaux et forêts, des dispositions ordonnant que la poursuite des délits et contraventions soit « faite au nom et par les agents de l'administration », mais nous verrons que ce droit, pour l'Administration des contributions indirectes, résulte suffisamment des lois sur la matière.

Tout d'abord, il est certain que l'Administration a le droit, comme toute partie lésée, de saisir de

1. Garraud. *Précis de droit criminel*, page 480.

l'action publique les tribunaux de répression au moyen de la citation directe. Mais alors, dans ce cas, une fois l'action publique mise en mouvement, c'est le ministère public qui l'exerce en requérant tous les autres actes nécessaires pour faire juger le procès. Le seul droit de l'Administration se bornerait à réclamer des dommages et intérêts en prouvant la culpabilité du prévenu.

En matière de contributions indirectes, il y a quelque chose de plus : l'Administration se substitue au ministère public, elle exerce l'action en son lieu et place. Elle a non-seulement le droit de réclamer des dommages et intérêts, mais encore celui de requérir l'application de l'amende. Le ministère public n'a pas à prendre de conclusions à l'audience. Aucun texte ne donne formellement à l'Administration des contributions indirectes l'exercice de l'action publique ; mais on a induit ce droit de l'article 23 de l'arrêté du 5 germinal an XII et des différentes dispositions du décret du 1^{er} germinal an XIII. Le premier texte permet à l'Administration de transiger sur les contraventions fiscales : on a conclu à bon droit que, pouvant arrêter l'action publique, l'Administration pouvait l'exercer elle-même, car le droit d'empêcher l'application de la peine entraîne logiquement

celui de l'exiger. L'article 1^{er} donne aux commis le droit de dresser des procès-verbaux qui, suivant l'article 26, sont crus jusqu'à inscription de faux. L'article 28 porte que l'assignation à fin de condamnation sera donnée dans la huitaine de la date du procès-verbal et qu'elle pourra l'être par les commis. L'article 31 confère à l'Administration la faculté d'interjeter appel dans le cas où la saisie n'est pas déclarée valable. L'article 34 déclare que la confiscation peut être prononcée sur les conclusions du poursuivant ou du procureur impérial, dans le cas où le procès-verbal serait annulé pour vices de forme. L'article 36 ajoute que l'Administration n'est pas tenue de mettre en cause les propriétaires des objets saisis pour en faire prononcer la confiscation. Ce même décret, de plus, qualifie à diverses reprises l'Administration de partie poursuivante. D'ailleurs, lors de la discussion de la loi du 21 juin 1873, ce droit pour l'Administration a été reconnu comme une chose certaine. « La jurisprudence, nous dit le rapporteur de cette loi, est fixée dans ce sens, et il est admis par tous que dans ces sortes d'affaires le ministère public n'a point l'initiative des poursuites et ne peut agir que comme partie jointe ¹ ». La jurispru-

1. S. Lois annotées, 1873, p. 421.

dence de la chambre criminelle de la Cour de cassation est unanime en ce sens¹.

Certains auteurs, tout en admettant ce droit pour l'Administration, ont soutenu que le ministère public avait concurremment avec elle l'exercice de l'action. Faustin Hélie, après avoir fait remarquer que les articles invoqués par la Cour de cassation statuent sur l'étendue du droit de transaction de l'administration, ajoute : « le droit de transaction peut, à tout prendre, conduire, par une conséquence plus ou moins directe, au droit de poursuite » ; mais comment en arriver à en induire l'exclusion du droit du ministère public ? De ce qu'une transaction définitive éteint l'action publique, comment peut-il s'en suivre que le ministère public soit privé, jusqu'à ce que la transaction soit intervenue, du droit d'agir ?... Les textes même de la législation spéciale repoussent la prétention qu'on élève. L'article 34 du décret du 1^{er} germinal an XIII porte que « dans le cas où le procès-verbal portant saisie d'objets prohibés serait annulé pour vices de forme, la confiscation des objets sera néanmoins prononcée sans amende

1. Cass. 11 décembre 1875. S. 76. 1. 93. — Cass. 10 juin 1882. S. 84. 1. 246. — Cass. 14 novembre 1883. S. 85. 1. 449. — Cass. 12 décembre 1885. S. 87. 1. 80. — Cass. 25 novembre 1892. S. 93. 1. 511. — Cass. 4 novembre 1898. S. 1900. 1. 256.

sur les conclusions du poursuivant ou du procureur impérial¹ ».

Ce dernier texte que Faustin Hélie invoque en faveur de sa théorie ne prouve rien, car il peut tout aussi bien être invoqué en faveur de la solution de la jurisprudence. L'attribution d'une action au ministère public paraît être limitée au cas où « un procès-verbal portant saisie de marchandises prohibées est annulé pour vices de forme ».

Nous pensons donc qu'il faut s'en tenir à l'opinion adoptée par la Cour de cassation, et refuser au ministère public le droit de poursuite en cette matière. Cette solution, ainsi que nous l'avons vu plus haut, a d'ailleurs été indiquée comme certaine par le rapporteur de la loi du 21 juin 1873. L'article 15 de cette loi semble bien aussi refuser au ministère public l'exercice de l'action dans notre hypothèse. Cet article est ainsi conçu : « dans les cas prévus par les articles 12 et 14 de la présente loi, et dans ceux prévus par l'article 46 de la loi du 28 avril 1816, les procès-verbaux constatant les contraventions seront transmis au procureur de la République ». Or, ces articles prévoient tous une peine d'emprisonnement. C'est

1. Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, tome I^{er}, page 597 et suivantes.

donc seulement dans le cas où l'infraction est punissable d'emprisonnement que les procès-verbaux doivent être transmis au procureur de la République, parce que c'est dans ce cas seul que le procureur de la République a l'exercice de l'action.

Quels sont donc les motifs qui ont déterminé le législateur à accorder à la Régie seule le droit de poursuite ? Dans la théorie qui ne voit dans l'amende prononcée en matière de contributions indirectes qu'une réparation civile, ce droit n'est qu'une conséquence logique du caractère reconnu à l'amende. L'action en réparation du dommage causé appartient à la partie lésée qui est ici l'Etat représenté par l'Administration des contributions indirectes. Mais cette action doit être portée devant les tribunaux civils, les tribunaux correctionnels ne connaissant d'une action civile qu'accessoirement à l'action publique. Comment expliquer alors la compétence des tribunaux correctionnels ?

Dans notre théorie, au contraire, c'est une exception au principe général. Voici comment Faustin Hélie explique cette exception : « Le législateur a craint, avec quelque fondement peut-être, que les fonctionnaires du ministère public n'apportassent pas à la protection des droits de l'Admi-

nistration toute la vigilance et tout le zèle que ces intérêts exigent ; il a craint que les contraventions multiples que cette matière fait naître ne fussent pas poursuivies avec assez de fermeté parce qu'elles ne touchent que des matières spéciales et n'ont qu'une gravité relative ; et il leur a adjoint en conséquence les administrations elles-mêmes, qui, chargées des intérêts pécuniaires de l'État, sont plus à la portée d'apprécier la gravité des faits qui les lèsent et l'importance de la répression de ces faits¹ ».

Ce sont là les véritables motifs qui ont dû inspirer le législateur. Il ne faut pas oublier que nous sommes dans une matière où les infractions sont surtout punies à cause du dommage qu'elles causent au Trésor. Or, les fonctionnaires du ministère public, habitués à ne considérer dans l'infraction que l'immoralité de l'acte, auraient pu, dans certains cas où le contrevenant leur aurait paru particulièrement intéressant, ne pas poursuivre et donner ainsi un encouragement à la fraude. La rentrée des impôts indirects tient surtout à la vigilance des agents et à la vigueur avec laquelle la fraude sera réprimée, et c'est pour satisfaire à cette dernière condition que le législateur a donné à la

1. Voir Faustin Hélie, page 595.

Régie des contributions indirectes le droit de poursuivre.

Une exception au principe que l'Administration des contributions indirectes est seule compétente pour poursuivre les contraventions punissables d'amende, se trouve contenue dans l'art. 102, loi du 18 brumaire an VI, relative à la surveillance du titre et à la perception des droits de garantie des matières et ouvrages d'or et d'argent. L'art. 102 est ainsi conçu : « Il sera dressé à l'instant, et sans déplacer, procès-verbal de la saisie et de ses causes, lequel contiendra les dires de toutes les parties intéressées, et sera signé d'elles : ledit procès-verbal sera remis, dans le délai d'une décade au plus, au commissaire du Directoire exécutif près le tribunal de police correctionnelle, qui demeure chargé de faire la poursuite également dans le délai d'une décade. » Le ministère public est donc ici compétent pour poursuivre les contraventions. On avait cependant prétendu qu'il était dépouillé de ce droit par les lois et les décrets de l'an XII et de l'an XIII, qui organisent l'Administration des contributions indirectes et placent les droits de garantie dans ses attributions ; mais la Cour de cassation a redressé cette erreur¹.

1. Cass., 13 février 1806. Bull. crim., n° 29. Cass., 28 avril

Mais le droit du ministère public n'est pas exclusif en cette matière. La jurisprudence reconnaît, en effet, que la Régie des contributions indirectes a, concurremment avec lui, la faculté de poursuivre l'application des peines encourues pour les contraventions à la loi de l'an vi qu'elle a mission de constater¹.

Nous venons de voir que l'Administration est compétente pour poursuivre les contraventions punissables d'une amende : mais sa compétence subsiste-t-elle toujours lorsque les contraventions entraînent l'emprisonnement ? Cette question a été pendant longtemps l'objet de vives controverses. La cour de Paris avait décidé, dans un arrêt du 20 mai 1837², que la Régie, admise généralement et sans réserve à l'exercice de l'action publique, pouvait requérir une peine corporelle, dans le cas où cette peine était édictée par le législateur à raison des circonstances de la contravention et que le ministère public n'était que partie jointe dans l'instance. L'article 15 de la loi du 21 juin 1873, en décidant que, dans le cas où l'infraction sera punissable d'emprisonnement, les procès-

1855. S. 55-1-560. Cass., 28 déc. 1866. S. 67-1-312. Douai, 14 juillet 1873. S. 73-2-303.

1. Cass., 22 mai 1807. Bull. cass., n° 110. Cass., 14 mai 1875. D. 76-1-332.

2. D. A. V° Impôts indirects, n° 490.

verbaux seront transmis au procureur de la République, a fait cesser toutes les controverses. Tout le monde admet aujourd'hui que le ministère public est seul compétent pour requérir la peine d'emprisonnement.

La Cour de cassation n'a pas suivi la Cour de Paris dans sa théorie, elle a décidé que le ministère public était seul compétent pour requérir une peine corporelle¹.

Un arrêt de la cour de Besançon, du 14 février 1872², donne même au ministère public la possibilité d'exercer des poursuites toutes les fois que le contrevenant a été mis en état d'arrestation. Il semble que cet arrêt va un peu loin. Nous verrons que l'arrestation peut avoir lieu même lorsque l'infraction n'est punissable que d'une amende, qu'elle n'est dans ce cas que l'exercice anticipé de la contrainte par corps et n'est pas par conséquent une circonstance de nature à modifier les attributions respectives de la Régie et du ministère public³.

Ainsi donc, c'est à l'Administration seule qu'ap-

1. Cass., 11 déc. 1875. D. 78-1-325. Bull. crim., n° 351; Cass., 12 janv. 1877. D. 78-1-41; Cass., 12 juillet 1878. D. 79. 1-381; Cass., 10 juin 1882. D. 82-1-481; Cass., 17 février 1888. Bull. crim., n° 75. (Voir dans le même sens Mangin, tome 1^{er}, p. 53 et 54).

2. S. 72-2-267.

3. Agen, 7 janvier 1880. D. 2-84.

partient le droit de requérir l'amende ; c'est au ministère public seul, au contraire, qu'appartient celui de requérir l'emprisonnement.

Dans tous les cas où la peine d'emprisonnement est encourue, les infractions aux lois sur les contributions indirectes intéressent non seulement le Trésor public, mais encore l'ordre public dont le ministère public a particulièrement la garde ¹. De pareilles infractions donnent en effet naissance à deux actions : l'une qui n'est que l'action publique ordinaire conférée au ministère public ; l'autre, qui poursuit la répression de la fraude envers le Trésor, est l'action fiscale confiée à l'Administration des contributions indirectes. Il ne faudrait pas croire que ces deux actions pussent avoir un cours différent. Comme à la base de ces deux poursuites il n'y a qu'un seul fait, si le ministère public agit, son initiative met en mouvement l'action publique tout entière ; il ne peut réquerir que la peine d'emprisonnement, mais les juges doivent prononcer d'office les amendes fiscales ².

La Régie doit intervenir aux débats pour sauvegarder les intérêts dont elle a la surveillance.

1. Dès lors les motifs qui ont déterminé le législateur à accorder à la Régie le droit de poursuivre n'existent plus ici, l'inertie du ministère public n'étant plus à craindre.

2. Cass., 17 mars 1837. D. Jur. Gén. V° Poudres et Salpêtres, n° 44. Cass., 17 fév. 1888. Bull. crim. n° 71.

Supposons que l'amende fiscale n'ait pas été prononcée sur la poursuite du ministère public, l'Administration des contributions indirectes pourra-t-elle saisir de nouveau les tribunaux pour la faire prononcer ? Quelques tribunaux l'avaient admis, mais la Cour de cassation a redressé leur erreur, en décidant que cette poursuite ne pourrait avoir lieu. Ce serait, en effet, violer la règle *non nobis in indemn*¹.

La seule ressource de la Régie serait de porter sa plainte devant la juridiction civile et réclamer devant elle, pour réparation du préjudice souffert par le Trésor, des dommages et intérêts dont la détermination serait laissée au tribunal, et dont l'allocation serait basée sur l'article 1382 du Code civil.

Si le ministère public reste dans l'inaction, la Régie est-elle réduite à l'impuissance ? La Régie peut toujours, si le ministère public n'agit pas, porter son action devant les tribunaux et faire prononcer l'amende fiscale ; mais là se borne son rôle. Mais si le ministère public n'a pas pris de conclusions à l'audience pour faire prononcer l'emprisonnement, et si cet emprisonnement n'a pas été prononcé, il ne peut recommencer la poursuite.

1. Cass., 17 février 1888. S. 90, 1, 138 ; Cass., 19 novembre 1891. D. 92, 1, 193 et la note ; Cass., 6 mai 1892. S. 92, 1, 541.

En pratique, le ministère public et la Régie s'entendent pour choisir l'audience à laquelle l'affaire sera portée.

Du principe, que l'Administration des contributions indirectes est seule compétente pour poursuivre les contraventions punissables d'amende, découlent plusieurs conséquences.

Lorsque la poursuite est intentée par le procureur de la République, l'action est non recevable. C'est ce qu'a décidé un arrêt de la Cour de cassation du 12 août 1853. Cet arrêt s'appuie « sur ce que l'initiative des poursuites est dévolue exclusivement à l'Administration des contributions indirectes, et que, maîtresse absolue de l'action publique, elle l'exerce dans l'intérêt de la perception à laquelle elle est préposée, avec faculté d'en suspendre l'effet en tout état de cause, au moyen de transaction dont elle est l'unique arbitre¹ ».

Dès lors, si le ministère public a à tort introduit l'action déclarée non recevable, l'Administration des contributions indirectes peut, sans violer la règle *non bis in idem*, traduire de nouveau l'inculpé devant le même tribunal pour obtenir la condamnation à l'amende. C'est ce qu'a d'ailleurs décidé un arrêt de la Cour de Rennes du

1. P. 54, 2, 140 dans le même sens. Cass., 18 janvier 1828. Bull. crim., n° 15; Cass., 26 mars 1830; Bull. crim., n° 80.

9 décembre 1846¹ : « Considérant que les poursuites pour la répression des contraventions commises en matière de contributions indirectes ne peuvent être intentées que par l'Administration, à qui seule appartient l'exercice de l'action publique, à l'exclusion des officiers du ministère public ; d'où la conséquence que le procureur du roi de Fougères était sans qualité pour intenter les poursuites qui ont motivé le jugement du 7 mai 1846 ; que par suite cette décision et l'instruction irrégulière qui l'a précédée, intervenue entre le prévenu et le procureur du roi de Fougères, sans la participation et hors la présence de la Régie, sont sans autorité contre elle, étant à son égard *res inter alios acta*, et ne sauraient par conséquent rendre non recevable son action, qui bien qu'instruite et intentée postérieurement, l'a toutefois été dans le délai spécial déterminé par la loi du 15 juin 1835. »

Le ministère public ne peut pas non plus interjeter appel d'un jugement qui renvoie le prévenu des fins de la plainte², de même qu'il ne peut se pourvoir en cassation³.

La Cour d'appel ne pourrait pas non plus sur

1. D. 47, 4, 112.

2. Cass. 10 juin 1882. S. 84-1-246.

3. Cass. 25 août 1827. S. 8-1-617.

le seul appel de l'Administration condamner à la prison un individu contre lequel le tribunal de première instance a simplement prononcé l'amende¹.

En Belgique, l'administration des douanes et assises a seule le droit de poursuivre les infractions qui l'intéressent.

SECTION III.

A quelles conditions est subordonné l'exercice de cette action.

En matière criminelle ordinairement, l'absence ou l'irrégularité des procès-verbaux constatant l'infraction ne produit aucune fin de non-recevoir contre les poursuites intentées par le ministère public. En matière de contributions indirectes, au contraire, le procès-verbal dressé par les agents de la Régie est la base nécessaire de la poursuite². La nécessité d'un procès-verbal résulte d'une part des articles 20 à 25 du décret du 1^{er} germinal an xiii qui ont prescrit pour la constatation des contraventions de l'espèce des formes rigoureuses

1. Un arrêt de la cour de Paris que nous avons rapporté plus haut avait admis l'affirmative. Mais cette opinion n'a jamais été admise par la Cour de cassation.

2. Cass. 27 mai 1876. S. 77 - 1 - 18. Poitiers, 23 mai 1879. S. 79 - 2 - 214. Cass. 11 juin 1880. S. 81 - 1 - 13. Cass. 1^{er} déc. 1888. S. 90 - 1 - 43.

dont l'inobservation entraîne la nullité des procès-verbaux ; d'autre part de l'article 34 de ce décret, qui ne permet aux juges dans le cas où un procès-verbal est annulé pour vices de forme, que de prononcer la confiscation des objets saisis, sans amende ; d'où la conséquence qu'un procès-verbal est nécessaire pour faire prononcer l'amende.

La nécessité d'un procès-verbal tient à ce que le témoignage des employés des contributions indirectes est cru jusqu'à inscription de faux. Le législateur, en décidant que les contraventions commises en matière de contributions indirectes devaient être constatées par procès-verbaux, a voulu ainsi assurer une plus grande véracité au témoignage de l'agent. C'est pour les particuliers une garantie de la sincérité des déclarations qui y sont contenues.

Une exception à ce principe a été admise par la jurisprudence en matière de tabacs. La Cour de cassation a décidé que l'amende prononcée par l'article 222 loi du 28 avril 1816 contre ceux qui sont trouvés vendant en fraude, ou colportant du tabac, n'est pas subordonnée à l'existence d'un procès-verbal régulier. La preuve de la contravention est ici replacée sous l'empire des règles du droit commun. Par suite, elle peut être établie soit par procès-verbaux, soit par témoins, soit

par l'aveu du prévenu, à défaut de rapports et procès-verbaux¹.

Merlin², dans son Répertoire, semble formuler une autre règle : il fait de la saisie la base nécessaire à l'action. Il a formulé sa théorie dans la règle « pas de saisie, pas d'action ». Cette formule est-elle exacte ? On a soutenu que cette formule était trop absolue, et qu'il fallait la remplacer par cette autre : « point de saisie, point de confiscation ». « La saisie considérée comme moyen de répression, dit Faustin Hélie³, est nécessaire pour que la confiscation puisse être prononcée ; mais considérée comme moyen de preuve, elle n'est pas indispensable, si la contravention peut être constatée par un procès-verbal régulier, à la condamnation aux peines portées par la loi. La formule : « point de saisie, point d'action », ne doit donc s'appliquer qu'à la poursuite de la confiscation, le texte et l'esprit de la loi la renferment dans cette limite ; étendue au-delà, elle trahit la pensée du législateur et devient inexacte. »

Mangin⁴, au contraire, soutient que la formule de Merlin est exacte : « Les infractions aux lois

1. Cass, 25 juin 1835. S. 35-1 - 690.

2. Merlin. Répertoire. V° Saisie pour contravention.

3. Faustin Hélie. *Traité de l'instruction criminelle*, t. III, n° 1341.

4. Mangin. *Traité des procès-verbaux*, p. 15, n° 5.

sur les contributions indirectes, dit-il, donnent lieu à deux actions qu'il ne faut pas confondre : l'une en confiscation des choses en contravention, l'autre en condamnation du prévenu aux peines pécuniaires ou corporelles prononcées par la loi. La première de ces actions ne peut avoir pour base que la saisie des choses en contravention. La deuxième ne peut avoir pour base qu'un procès-verbal régulier qui constate cette saisie et les actes qui y ont donné lieu..... La saisie est donc le fondement de l'action en ces matières, et il est vrai de dire avec Merlin : « Point de saisie, point d'action ».

Au point de vue du résultat, ces solutions ne diffèrent guère l'une de l'autre. En effet, si la saisie n'a pas eu lieu, le procès-verbal ne satisfaisant pas aux prescriptions du décret du 1^{er} germinal an XIII, est nul, et l'amende ne peut être prononcée, faute de procès-verbal régulier. Il est donc vrai de dire en ce sens avec Merlin et Mangin : « Pas de saisie, pas d'action ».

Ainsi donc, toutes les fois que l'Administration des contributions indirectes voudra requérir une amende, sauf l'exception que nous avons vue plus haut, elle devra fonder sa poursuite sur un procès-verbal régulier. Mais l'action du ministère public, lorsqu'il a le droit d'agir, c'est-à-dire

quand le fait emporte l'emprisonnement, est-elle soumise à la même condition ?

Nous savons tout d'abord que le ministère public est compétent pour poursuivre les contraventions aux lois relatives à la surveillance du titre et à la perception des droits de garantie des matières d'or et d'argent, alors même que ces contraventions seraient punissables d'une simple amende. Ici la jurisprudence décide que les poursuites du ministère public sont subordonnées à l'existence d'un procès-verbal régulier dressé par les employés compétents (art. 102, loi du 19 brumaire an vi)¹. Toutefois, il convient de remarquer que les contraventions commises par les marchands ambulants d'ouvrages d'or et d'argent, en venant s'établir en foire, peuvent être constatées par les maires, adjoints ou commissaires de police, et poursuivies d'office (art. 92, 93 et 94 de la même loi).

Mais lorsque la peine d'emprisonnement est encourue, cas où le ministère public est compétent, un procès-verbal est-il toujours nécessaire pour commencer les poursuites ? Nous le croyons. L'article 34 du décret du 1^{er} germinal an xiii a défendu aux tribunaux d'aller chercher ailleurs

1. Cass., 28 déc. 1866, S. 67-1-312 ; Douai, 14 juillet 1873, S. 73-2-303.

que dans le procès-verbal la preuve de la culpabilité du délinquant. Cette solution est d'ailleurs confirmée par l'article 15 de la loi du 21 juin 1873 qui porte : « les procès-verbaux seront transmis au procureur de la République ».

La jurisprudence est en sens contraire. Elle décide que le ministère public a le droit de compléter par les modes ordinaires de preuve les énonciations contenues dans un procès-verbal irrégulier, et même, à défaut de procès-verbal, de produire toutes les preuves autorisées en matière correctionnelle ordinaire par les articles 154 et 190 du Code d'instruction criminelle ¹.

Cette solution peut aboutir en pratique à des résultats choquants. Lorsque l'infraction commise sera punissable d'emprisonnement et d'amende, le procès-verbal étant nul ou faisant défaut, la peine d'emprisonnement pourra seule être prononcée.

Observons, en terminant, la différence faite par la jurisprudence entre les infractions aux lois sur la garantie et celles prévues et punies par la loi du 21 juin 1873. Pour les premières, il faut un procès-verbal régulier en l'absence duquel les poursuites ne peuvent avoir lieu ; pour les secon-

1. Cass., 12 janvier 1877, D. 78-1-41 ; Cass., 11 février 1887, D. 87-1-459.

des au contraire on peut employer tous les modes ordinaires de preuve. Les articles 102 de la loi du 19 brumaire an vi et 15 de la loi du 21 juin 1873 sont cependant rédigés presque dans les mêmes termes. Il serait beaucoup plus logique d'admettre la même solution dans les deux cas.

SECTION IV.

Tribunal compétent.

Nous avons fait remarquer, au début de notre étude, que ce qui distingue les amendes en matière de contributions indirectes de celles prononcées pour contravention aux lois sur l'enregistrement et le timbre, c'est que les premières doivent être prononcées par les tribunaux. Quels sont donc les tribunaux compétents ? Ce sont les tribunaux correctionnels qui doivent prononcer ces amendes (loi du 5 ventôse an xii, art. 90 ; décret du 1^{er} germinal an xiii).

Les contestations sur le fond des droits établis doivent, au contraire, aux termes de l'article 88 de la loi du 5 ventôse an xii, être portées devant les tribunaux civils de première instance. Si une contestation est soulevée sur le fond du droit, lors de la poursuite d'une contravention devant le tribunal correctionnel, celui-ci ne doit-il pas sur-

soir à statuer jusqu'à ce que la question ait été tranchée par le tribunal civil? Un arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 1839 s'est prononcé pour la négative. Il s'agissait en la circonstance d'un entrepreneur de voitures publiques, qui avait fait payer à un voyageur la somme de treize francs pour deux places d'intérieur, tandis que la déclaration faite à la Régie ne portait qu'à cinq francs le prix de chaque place. Il y avait donc là une contravention à la loi du 25 mars 1817. Devant le tribunal, l'entrepreneur prétendit que la différence de trois francs qui avait été payée formait le pourboire du conducteur et des postillons, et ne faisait point partie du prix des places, seul passible de l'impôt du dixième. La Cour de cassation décide dans l'arrêt que nous rapportons que cette question avait pu être valablement jugée par le tribunal correctionnel.

« Attendu, dit cet arrêt, que si l'article 88 de la loi du 5 ventôse an xii veut que les contestations qui pourront s'élever sur le fond des droits établis ou maintenus soient portées devant les tribunaux de première instance pour y être jugées selon les formes prescrites pour les contestations relatives à la perception des droits d'enregistrement, cet article doit se concilier avec l'article 90 de la même loi, aux termes duquel les contraven-

tions qui entraînent la confiscation ou l'amende doivent être poursuivies par devant les tribunaux de police correctionnelle qui prononceront les condamnations ;

« Qu'à ces règles de compétence et de procédure se lient nécessairement les dispositions du décret du 1^{er} germinal an xiii, concernant les droits réunis et la manière de procéder sur les conventions ;

« Que celles-ci, qui donnent lieu à la saisie des objets de fraude (art. 76 de la loi du 5 ventôse an xii), sont constatées par les procès-verbaux des employés de la Régie, devant être crus jusqu'à inscription de faux et suivis d'une assignation à fin de condamnation dans un délai déterminé ;

Que, par les articles 29 et 33, chapitre vii, de ce décret, les tribunaux de police correctionnelle sont chargés de décider si la saisie est bien ou mal fondée, et conséquemment de prononcer sur toutes les exceptions qui tendraient à faire rejeter l'action de la régie ;

« Que, d'un autre côté, les articles 43, 44, 45 du chapitre ix accordent à l'Administration des contributions indirectes la voie de la contrainte contre les redevables en retard ; que la contrainte est décernée par le directeur, visée et déclarée exécutoire par le juge de paix, mais que l'exécution

peut en être suspendue par une opposition motivée, formée par le redevable, et contenant assignation à jour fixe, devant le tribunal civil de l'arrondissement ;

« Que, de l'ensemble de ces dispositions, il résulte que l'attribution donnée aux tribunaux de première instance par l'art. 88 de la loi du 5 ventôse an xii, pour le jugement des contestations sur le fond des droits que cette loi a maintenus ou établis, ne peut s'entendre que des contestations purement civiles, qui auraient pour objet des droits prétendus par l'Administration et refusés par celui à qui elle les réclame, dont la demande aurait été formée ou le rejet proposé, au nom de l'une ou l'autre partie, soit par action directe, soit par opposition à une contrainte ; mais qu'il en est différemment d'une contestation incidente à un procès-verbal de contravention ou de saisie qui détermine la compétence des tribunaux correctionnels et les constitue juges de l'action et des exceptions qui s'y rattachent ;

« Qu'en ces matières, la défense du redevable ou de l'assujetti consiste généralement à soutenir que la prétention de la Régie n'est pas fondée, ou que ses exigences ne sont pas conformes aux prescriptions de la loi ; que s'il suffisait d'une semblable allégation pour soustraire les contrevenants

à la juridiction correctionnelle et arrêter le cours des poursuites, la perception de l'impôt indirect rencontrerait partout des obstacles aussi favorables à la fraude qu'ils seraient nuisibles au Trésor¹ ».

Les considérants de cet arrêt sont remarquables et établissent nettement les règles en cette matière. Ce n'est d'ailleurs qu'une application pure et simple du principe que le juge de l'action est juge de l'exception.

Il en serait autrement si le délinquant soulevait une question de propriété ou de possession immobilière ; dans ce cas, le tribunal correctionnel devrait surseoir à statuer jusqu'à ce que la question ait été tranchée par le tribunal civil. La jurisprudence et les auteurs sont en effet d'accord pour soutenir que l'article 182 du Code forestier et l'article 39 de la loi du 15 avril 1839, qui prévoient cette hypothèse, bien que relatifs aux matières forestières et fluviales, sont l'expression d'un principe général, que le législateur a entendu consacrer dans une application spéciale lorsque l'occasion s'est présentée à lui de le faire. La Cour de cassation a fait application de ce principe en notre matière le 18 février 1897². Un individu était pour-

1. S. 39-1-853. Voir dans le même sens : Cass. 18 mars 1873. S. 73-1-268.

2. D. 99-1-173. P. fr. 97-1-308.

suivi par l'Administration des contributions indirectes pour avoir été trouvé en possession de deux sacs contenant du tabac de contrebande ; cet individu avait prétendu n'être pas propriétaire du terrain sur lequel avait été découverts ces sacs. La Cour de cassation décida que le tribunal devait surseoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle de propriété ait été tranchée par le juge compétent. Cette question préjudicielle de propriété est de nature à se présenter souvent devant les tribunaux correctionnels, la jurisprudence admettant en effet que les propriétaires des locaux ou emplacements dans lesquels sont trouvés des objets de fraude sont de plein droit réputés les détenteurs de ces objets et les auteurs de la contravention.

Le tribunal compétent est le tribunal ou du lieu du délit, ou de la résidence du prévenu, ou du lieu où le prévenu a été trouvé (art. 63 et 69 Cod. d'instr. crim.). Le plus souvent, c'est le directeur du département où la contravention a été commise qui reçoit les procès-verbaux et saisit le tribunal correctionnel de l'arrondissement.

Dans un grand nombre de cas et notamment en matière de transport sans titre régulier, de transport de tabacs ou de poudres, l'infraction est commise au moment du déplacement ; mais elle se per-

pétue et se renouvelle à chaque instant ; elle existe dans tous les arrondissements que traversent irrégulièrement ces marchandises ; elle est considérée comme ayant été commise là où elle a été constatée, et c'est le tribunal correctionnel du lieu de la constatation qui est en réalité compétent. C'est une application de la règle admise en matière de délits continus.

Le directeur du département du lieu du délit pourrait se dessaisir, s'il croyait qu'il y eût avantage au point de vue de la répression, en faveur du directeur du département où le contrevenant est domicilié.

L'arrestation des fraudeurs et des contrebandiers de tabacs, cartes à jouer, poudres à feu, allumettes chimiques, alcools, est prescrite par les lois diverses sur la matière. Souvent il arrive que ces fraudeurs ou contrebandiers passent d'un département dans un autre, abandonnant les marchandises prohibées dont ils sont chargés ; alors l'Administration a le droit de saisir le tribunal de l'arrondissement dans lequel l'arrestation a été effectuée.

Les lois fiscales sont en fait généralement territoriales. Cependant la loi du 26 juin 1866, art. 2, autorise la poursuite devant les tribunaux français de délits fiscaux commis à l'étranger, à charge de réciprocité. Un jugement étranger condamnant

à l'amende pour un délit fiscal ne peut être exécuté en France : l'exequatur ne saurait lui être accordée.

Cette compétence, qui a été donnée par la loi aux tribunaux correctionnels pour prononcer l'amende, est un argument très fort en faveur du caractère pénal de l'amende ; les tribunaux de répression en effet ne peuvent connaître d'une action civile qu'accessoirement à une action publique.

SECTION V.

Comment le tribunal est saisi.

L'article 182 du Code d'instruction criminelle nous indique deux façons de saisir le tribunal correctionnel des délits de sa compétence : 1^o par le renvoi que lui font les juridictions chargées d'instruire l'affaire ; 2^o par la citation directe donnée à la requête de la partie civile, du ministère public ou des administrations qui ont le droit de poursuite. Il ne parle, il est vrai, que de l'Administration forestière ; mais tout le monde reconnaît que c'est là une lacune et un oubli du législateur. Cet article ne fait pas mention de deux autres voies de procédure régulières et usuelles : la comparution volontaire des parties et, en cas de flagrant délit, la conduite immédiate des inculpés

devant le tribunal. Le tribunal ne sera jamais saisi par la citation directe de la partie lésée, la partie lésée étant ici l'Administration qui a elle-même le droit de poursuite.

La comparution volontaire des parties n'est pas en usage en matière de contributions indirectes.

Mais la procédure spéciale introduite par la loi du 20 mai 1863 pour les flagrants délits trouve-t-elle son application ici ? En matière de contributions indirectes et dans certains cas de fraude, alors même que l'amende serait la seule peine encourue, l'individu saisi en contravention doit être arrêté et incarcéré. Une circulaire du garde des sceaux, en date du 20 mars 1866, a déclaré qu'en matière de contributions indirectes on est complètement en dehors du droit commun, que l'arrestation et la détention présentent le caractère de l'exercice anticipé de la contrainte par corps, et que, dès lors, la loi *du 14 juillet 1865* sur la mise en liberté provisoire, pas plus que celle *du 20 mai 1863* sur les flagrants délits, n'a pu déroger aux prescriptions spéciales des articles 222, 223 et 224 de la loi du 28 avril 1816.

Et cependant, s'il est une matière à laquelle la loi sur les flagrants délits devait s'appliquer, c'est bien celle qui nous occupe. Il est contraire aux règles du droit pénal de déployer plus de sévérité

pour un délit de droit fiscal que pour un délit de droit commun. Il ne faudrait pas permettre de détenir en prison pour un mois, dans une situation très voisine de la détention préventive, un individu qui, coupable d'un délit de droit commun, aurait obtenu la liberté cinq jours après son interrogatoire ou n'aurait jamais été emprisonné. Mais, dans le but de tempérer ce que cette situation avait de rigoureux, la même circulaire ajoute que pour restreindre la détention préventive dans les limites les plus étroites le service des contributions indirectes doit toujours donner assignation immédiatement après l'enregistrement des procès-verbaux, nonobstant le délai d'un mois accordé par la loi du 15 juin 1835.

Restent donc les deux modes énumérés dans l'article 182 du Code d'instruction criminelle. Lorsque l'Administration poursuit, et nous avons vu qu'en notre matière elle a seule ce droit, la voie de la citation directe est la seule qu'elle puisse employer. La seule preuve admise est la preuve par les procès-verbaux ; l'affaire est donc en état dès l'origine, il serait donc inutile de faire procéder à une instruction préalable qui n'aurait d'autre résultat que de retarder la solution de l'affaire.

La citation doit être lancée dans les trois mois au plus tard de la date du procès-verbal si le pré-

venu n'est pas arrêté, et dans le mois, s'il est détenu, à peine de nullité de la poursuite (Loi du 15 juin 1835 modifiant l'article 28 du décret du 1^{er} germinal an xiii).

La citation est donnée à la requête du directeur général qui représente l'Administration, qui seul a qualité pour poursuivre et dont les directeurs de département ne font qu'exécuter les ordres.

La citation doit être datée. Elle doit contenir les noms, profession et demeure du délinquant, pour que son identité ne fasse aucun doute. Elle doit énoncer les faits (article 183 du Code d'instruction criminelle). Il est rationnel, en effet, que le prévenu connaisse les motifs de la poursuite pour préparer sa défense.

La loi du 15 juin 1835 autorise l'Administration des contributions indirectes à faire assigner les contrevenants par ses propres commis, mais ni cette loi, ni l'article 28 du décret du 1^{er} germinal an xiii qu'elle remplace, n'ont fixé le nombre de ces commis ; il en résulte qu'une assignation donnée par un seul commis est valable. Toutefois il est préférable, et l'Administration le recommande, de faire délivrer l'assignation par deux employés. Les employés sont astreints, dans ce cas, aux mêmes formalités que les huissiers. On ne recourt aux huissiers que lorsque des circonstances par-

ticulières l'exigent. Il doit y avoir au moins un délai de trois jours, outre un jour par trois myriamètres entre la citation et le jugement, à peine de nullité de la condamnation qui serait prononcée par défaut.

La loi du 15 février 1899 sur le secret des actes signifiés par les huissiers, modificative de l'article 68 du Code de procédure civile — qui a prescrit aux huissiers, dans le cas où la copie de l'exploit sera remise à tout autre personne qu'à la partie elle-même ou au procureur de la République, de la remettre sous enveloppe fermée, avec le cachet de l'étude de l'huissier sur la fermeture du pli, avec mention de tout sur l'original et la copie — n'a pas imposé ces formalités à d'autres agents que ces officiers ministériels. Ainsi, la citation délivrée en matière de contributions indirectes, par les agents de cette Administration, n'est pas soumise à cette formalité¹.

Nous avons vu plus haut que le ministère public n'avait pas à prendre de conclusions à l'audience lorsque l'Administration agit ; une circulaire du garde des sceaux du 7 octobre 1887 re-

1. Note autographiée du 29 décembre 1899, n° 196 90. Les cours de Rennes, 25 juin 1901, de Douai, 5 août 1901, de Chambéry, 5 août 1901, de Bourges, 24 octobre 1901, ont confirmé les prétentions de la régie.

commande cependant aux chefs de parquet d'appuyer les conclusions prises devant les tribunaux par l'Administration.

SECTION IV.

Extinction de l'action en condamnation.

L'action de l'Administration des contributions indirectes s'éteint :

1° Par le décès du prévenu.

2° Par la prescription.

3° Par la transaction.

4° Par l'amnistie.

§ 1^{er}. — Décès du prévenu.

L'article 2 du Code d'instruction criminelle s'exprime ainsi : « L'action publique pour l'application de la peine s'éteint par la mort du prévenu. »

Bien que la jurisprudence ait admis dans certaines circonstances que les amendes sont ici des réparations civiles, on ne discutait plus, jusqu'à ces derniers temps, la question de savoir si le principe posé par l'article précédent s'appliquait à l'action donnée à l'Administration. La Cour de cassation avait toujours décidé que cette action s'éteignait par la mort du prévenu, et que la pour-

suite n'était pas permise contre les héritiers¹. C'était un des cas où la jurisprudence considérait l'amende comme une peine. Un arrêt de la cour de Paris, que nous avons rapporté dans notre premier chapitre, vient de remettre ce point en discussion en décidant que les poursuites peuvent être dirigées en matière de contributions indirectes contre les héritiers du contrevenant. Si l'on admet avec la Cour de cassation, lorsqu'elle statue en matière de responsabilité et de cumul, que l'amende est plutôt « une réparation civile qu'une peine », il est logique de décider que l'action en condamnation peut être exercée contre les héritiers. Pour nous, qui avons repoussé cette théorie et qui avons reconnu à l'amende le caractère de peine, nous n'admettrons pas non plus avec la Cour de cassation la poursuite contre les héritiers. L'amende étant une peine doit être personnelle.

Il s'en suit que l'amende prononcée contre un individu qui meurt avant que le jugement de condamnation ait acquis l'autorité de la chose jugée ne peut être recouvrée par l'Administration. Nous verrons plus loin qu'il n'en serait plus de même dans le cas contraire.

1. Voir les arrêts cités au chapitre premier.

§ 2. — Par la prescription.

L'article 50 du décret du 1^{er} germinal an XIII renferme une disposition relative à la prescription. Mais cette prescription ne s'applique « qu'aux droits que les préposés n'auraient pas réclamé dans l'espace d'un an, à compter de l'époque où ils étaient exigibles ». Elle est donc étrangère aux confiscations et amendes, car elles ne sont exigibles qu'après qu'elles ont été prononcées par les jugements. La jurisprudence, en l'absence d'un texte spécial, décide que l'action donnée à l'Administration des contributions indirectes pour la répression de la fraude ne se prescrit que par trois ans. « Attendu que la prescription d'un an établie par l'article 640 du Code d'instruction criminelle ne concerne que des contraventions de simple police, telles qu'elles sont énoncées par le titre IV du Code pénal, et dont les peines sont établies dans l'article 137 du Code d'instruction criminelle; qu'on ne peut pas ranger parmi les contraventions de simple police les contraventions aux lois qui concernent la perception des contributions indirectes, puisque les amendes qui doivent être infligées aux contrevenants, dans cette dernière partie, excèdent toujours le maximum de l'amende porté à 15 francs par ledit article 137 pour les contra-

ventions de police¹ ». C'est donc l'article 638 du Code d'instruction criminelle qui est applicable.

Avant la loi du 15 juin 1835, ces dispositions étaient entièrement applicables aux contributions indirectes, c'est-à-dire que l'Administration pouvait utilement faire assigner un contrevenant tant qu'il ne s'était pas écoulé trois ans, à compter de la date du procès-verbal. Il n'en est plus ainsi qu'en matière de garantie lorsque le ministère public est partie poursuivante. La loi du 15 juin 1835 impose en effet à la Régie l'obligation d'exercer son action dans les trois mois de la date du procès-verbal lorsque le délinquant est en liberté, et dans le mois lorsqu'il a été mis en état d'arrestation. Si l'Administration n'a pas donné assignation dans l'un ou l'autre de ces délais suivant les cas, elle est déchue de son droit et le prévenu est à l'abri de toute poursuite ultérieure, quand même il était inconnu lors de la rédaction du procès-verbal.

La prescription est interrompue par un acte de poursuite tel qu'une assignation régulièrement signifiée, quoique donnée devant un tribunal incompétent ; mais alors un nouveau délai de trois mois ou d'un mois commence-t-il à courir ou bien

1. Cass. 25 novembre 1818 et 11 juin 1829. D. Jur. gén. V^o impôts indirectes, n^o 544. Cass. 25 juin 1875. S. 76. I. 46.

est-ce le délai de trois années du Code d'instruction criminelle ?

La jurisprudence décide que la nouvelle prescription qui commencera à courir sera réglée par les articles 637 et 638 du Code d'instruction criminelle. Il y a, dit-elle, dans l'article 638, deux dispositions « indépendantes l'une de l'autre, et le législateur ne doit pas être considéré comme ayant dérogé à la seconde parce qu'il a dérogé à la première ¹ ».

Cette doctrine ne nous paraît pas fondée. Les motifs qui ont déterminé le législateur à abréger, dans ces matières spéciales, le délai de la prescription, ne perdent pas leur force quand il a été fait un acte d'instruction ou de poursuite. Le législateur n'a pas voulu qu'il y eût un trop long intervalle entre le fait et le jugement. La théorie de la jurisprudence méconnaît ses intentions.

Le caractère de la prescription ne changeant pas, la durée doit rester la même. « Si l'acte interruptif des prescriptions particulières a quelquefois pour effet, en matière civile, de prolonger le temps de la prescription, c'est qu'il emporte novation et modifie le titre même du droit de celui

1. En matière de contrib. ind. Cass., 11 déc. 1875. D. 78, 1, 385. — En matière de chasse. Cass., 13 avril 1883. D. 83, 5, 64 ; 29 mars 1884. D. 85, 1, 283.

contre qui courait la prescription. Mais nous ne comprenons pas comment un acte de poursuite ou d'instruction pourrait avoir pour résultat, en matière pénale, de changer le caractère de la prescription primitive et de lui substituer la prescription ordinaire¹ ».

La prescription est absolue, d'ordre public, comme en droit commun ; elle devrait être suppléée d'office par les juges.

§ 3. — Transaction.

De droit commun, le ministère public, à la différence des parties lésées, n'a pas le droit de transiger sur l'action publique, ni avant, ni après les poursuites commencées.

En matière de contributions indirectes, au contraire, l'Administration a le droit de transiger avant et après la condamnation. Ce droit, qui lui a été accordé par l'arrêté du 5 germinal an xii et l'ordonnance du 3 janvier 1821, s'expliquait parfaitement ici. Dans une matière où les juges étaient tenus rigoureusement d'appliquer aux contrevenants les peines prononcées par la loi, sans avoir

1. Garraud. Précis de Droit criminel, n° 821, p. 563. Dans le même sens : Le Sellyer, traité de l'exercice et de l'extinction des actions publiques et privées, n° 662, t. II, p. 272. M. Desjardin. Revue critique, 1884, p. 82. Cass., 10 février 1887. D. 87, 1, 459.

égard à aucune excuse, le législateur a pensé qu'il devait tempérer la sévérité forcée des tribunaux en autorisant la Régie à transiger avec les contrevenants. D'autant plus qu'en matière de contributions indirectes, les prescriptions de la loi étant très multipliées, les infractions qui y sont commises sont souvent l'effet de l'ignorance plutôt que de la mauvaise foi.

Quel est donc le champ d'activité de ce droit de transaction, lorsque l'Administration l'exerce avant la condamnation ?

La jurisprudence décide que la transaction empêche de prononcer non seulement les amendes et confiscations, mais encore l'emprisonnement. « Attendu, dit un arrêt du 26 mars 1830, qu'un des motifs de cette ordonnance (celle du 3 janvier 1821) est qu'il serait, dans certains cas, contre l'équité d'appliquer rigoureusement les peines de la fraude, et que son vœu ne serait pas rempli si, lorsqu'il y a eu transaction sur une contravention ou un délit en matière de contributions indirectes entre l'Administration et le prévenu, l'action publique pouvait être encore intentée et suivie devant les tribunaux, puisqu'il est expressément défendu aux juges d'excuser les contrevenants sur l'intention, et que, lorsque le fait de la contravention a été régulièrement constaté, ils ne

peuvent se dispenser de prononcer dans toute leur rigueur les peines portées par les lois¹ ».

Cette opinion est adoptée presque sans commentaire par Mangin² et Trolley³; elle est au contraire très vivement critiquée par Legraverend⁴ et Faustin Hélie.

« On a proposé, dit ce dernier auteur, de distinguer entre les contraventions qui sont passibles d'amende et de confiscation et celles qui sont passibles d'emprisonnement. Les premières sont, en général, des infractions qui peuvent porter préjudice au fisc, mais qui ne causent aucun trouble à l'ordre général, et l'on peut dire, avec l'arrêté du 14 fructidor an x, que s'il importe à l'intérêt public de réprimer sévèrement les fraudeurs, il est aussi de l'équité de ne pas appliquer rigoureusement les peines de la fraude à ceux auxquels on ne peut reprocher qu'une erreur ou l'ignorance des règlements. L'Etat a donc pu trouver plus convenable de terminer par des transactions de nombreux procès, que d'en fatiguer les tribunaux et d'en épuiser les lenteurs. Les délits qui sont passibles d'emprisonnement ont un autre carac-

1. Bull. Cass., n° 80. — Cass., 17 mars. S. 37, 1, 900.

2. Mangin. Traité de l'action publique, t. I^{er}, p. 90 à 91.

3. Trolley. Hiérarchie administrative, t. I, p. 554.

4. Legraverend. Législation criminelle, t. I^{er}, p. 615.

tère ; ils touchent sans doute encore au fisc ; mais ils touchent en même temps à l'ordre général ; ils supposent ou une fraude accompagnée de circonstances qui en font un véritable délit moral ou des voies de fait et des violences qui ont troublé la paix publique. Or, convient-il que la répression de ces délits soit livrée à l'arbitraire d'une administration qui est trop portée à n'apercevoir que la lésion de ses intérêts spéciaux ? Nous avons établi précédemment le droit absolu du ministère public de poursuivre les infractions de cette nature. Convient-il de soumettre son action à l'appréciation administrative, de la lui enlever des mains au moment où il l'exerce, parce que l'intérêt administratif a été satisfait ? Et l'intérêt de l'ordre blessé, l'intérêt de la paix troublée, où prendront-ils leur satisfaction ?

« Cette distinction est d'ailleurs clairement écrite dans les arrêtés et les ordonnances qui ont établi le droit qu'il s'agit de définir et de régler. Ces actes, en effet, prennent pour base des formes différentes qu'ils doivent suivre, la quotité des confiscations et amendes dont les contraventions sont passibles. Il est donc évident que le législateur n'a statué que pour les contraventions passibles de condamnations pécuniaires. Il est donc évident que ces prévisions ne se sont point portées

sur les autres. Le droit de transaction n'était, dans sa pensée, qu'une mesure corrélative de la nature de ces condamnations. Les peines pécuniaires appliquées à des faits de fraude, essentiellement dommageables, sont placées bien près des réparations civiles; il est facile de les confondre et la transaction qui s'applique à celles-ci a pu, par une analogie qui a trompé la jurisprudence, s'étendre jusqu'à celles-là. La loi du 18 juin 1859 (art. 159 du Code forestier) ne laisse plus aucun doute à cet égard ».

Et plus loin le même auteur ajoute : « Si l'Administration n'a pas d'action pour poursuivre les délits portant peine d'emprisonnement, comment pourrait-elle transiger sur ces délits ? Est-ce que le droit de transaction ne suppose pas nécessairement le droit à poursuivre ? Est-ce qu'on peut transiger sur l'action qui appartient à un tiers¹ ».

Ces motifs ne nous semblent pas convaincants. On peut répondre à Faustin Hélie que si le législateur a pris la quotité des amendes et confiscations comme base des formes différentes que doit suivre la transaction, c'est que, dans la plupart des cas, ce

1. Faustin Hélie. Instruction criminelle, pages 728 et suivantes.

sera sur ces amendes et confiscations que le droit de l'Administration aura à s'exercer. D'ailleurs, les textes qui donnent ce droit à l'Administration ne font pas de distinction entre les peines pécuniaires et les peines d'emprisonnement. Si quelques doutes pouvaient subsister sous l'empire de l'arrêté du 5 germinal an xii, résultant de ce qu'à l'époque où ce premier arrêt fut promulgué la peine d'emprisonnement n'existait pas en notre matière et n'a été introduite que par l'article 42 de la loi du 28 avril 1816 ; ce doute ne peut plus se présenter depuis la promulgation de l'ordonnance du 3 janvier 1821, conçue en termes identiques avec l'article 23 de l'arrêté du 5 germinal an xii. De plus, le législateur de 1873 a formellement reconnu ce droit, en introduisant dans la loi du 21 juin 1873 l'article 15 qui, dans certains cas où la peine d'emprisonnement est encourue, ne permet à l'Administration de transiger qu'après jugement et seulement sur le montant des condamnations pécuniaires prononcées.

La jurisprudence n'apporte de limite au droit de l'Administration que là où le délit de fraude fait place au délit commun, et sur ce point, tous les auteurs sont d'accord avec elle. Elle reconnaît que la transaction passée entre la Régie et le contrevenant laisse subsister l'action du ministère

public pour la poursuite des délits qui n'ont pas un caractère absolument fiscal, notamment les voies de fait commises à l'égard des employés des contributions indirectes.

Mais ce droit que l'on reconnaît ainsi à l'Administration n'est-il pas exorbitant ? « N'est-il pas à redouter alors, comme le disait M. Félix Renaud, rapporteur de la loi du 21 juin 1873, que l'effet moral qu'on est en droit d'attendre de la crainte qu'inspirera aux fraudeurs la peine d'emprisonnement ne disparaisse presque complètement ? N'est-il pas à craindre, que les fraudeurs placés dans une certaine condition de fortune et de famille n'arrivent, à force de démarches et de sacrifices pécuniaires au profit du Trésor, à obtenir le bénéfice d'une transaction ? En revanche, ceux qui sont pauvres et qui font le métier de fraudeurs pour le compte d'autres et moyennant salaire seront presque toujours traités rigoureusement, car la transaction sera rarement à la portée de leurs bourses ¹ ». Il semble bien que tous ces griefs soient vrais. Aussi les transactions ne doivent-elles être accordées qu'aux contrevenants de bonne foi et non aux fraudeurs d'habitude, contre lesquels l'Administration doit réserver toutes ses

1. Sirey. Lois annotées, 1873, page 421.

sévérités. Malgré cela, des abus peuvent encore se produire. Le plus sûr moyen de les éviter, ce serait de supprimer totalement le droit de transaction avant jugement, lorsque la peine d'emprisonnement est encourue. Un pas a déjà été fait par le législateur de 1873 dans cette voie. L'article 15 de cette loi, dans les cas prévus par les articles 12 et 14 de la loi du 21 juin 1873 (fraude dissimulée sous les vêtements ou au moyen d'engins ; fabrication, distillation ou revivification de spiritueux) et dans ceux prévus par l'article 46 de la loi du 28 avril 1816 (fraude par escalade et effraction), ne permet à l'Administration de transiger qu'après le jugement intervenu et seulement sur les condamnations pécuniaires ; cette mesure mériterait d'être généralisée.

Le droit de l'Administration de transiger sur son action ne présente pas les mêmes dangers. Mais on pourrait se demander si, depuis l'introduction en cette matière des circonstances atténuantes, ce droit ne devrait pas disparaître. Le motif, suivant nous, qui a déterminé le législateur à accorder ce droit à l'Administration n'existe plus, les juges pouvant désormais tenir compte de la bonne foi et apprécier toutes les circonstances qui sont de nature à diminuer la culpabilité du délinquant. Malgré cela, nous pensons que ce droit a encore

sa raison d'être aujourd'hui. Il évite aux contrevenants, à qui on ne peut reprocher qu'une négligence ou une légèreté, la honte de la condamnation. Déférés aux tribunaux, les délinquants seraient condamnés quoiqu'il arrive à une amende, quelque minime soit-elle.

Les transactions consenties par l'Administration des contributions indirectes n'éteignent les poursuites qu'à l'égard des prévenus avec lesquels elles ont été passées ; l'action subsiste contre les autres prévenus du même fait de contravention.

L'Administration des contributions indirectes n'a pas le droit de transiger sur les contraventions aux lois qui concernent la garantie des matières d'or et d'argent. Telle est la disposition expresse du décret du 20 floréal an XIII. L'Administration ne peut donc empêcher ou arrêter en cette matière les poursuites du ministère public.

L'article 23 du décret du 5 germinal an XII décide que les transactions seront définitives :

« 1^o Avec l'approbation du directeur du département, lorsque, sur les procès-verbaux de contravention et de saisie, les condamnations de confiscations et amendes à obtenir ne s'élèveront pas à plus de 300 francs ;

« 2^o Avec l'approbation du directeur général,

lorsque lesdites condamnations s'élèveront de 500 francs à 3,000 francs ;

« 3° Avec l'approbation du ministère des finances dans les autres cas ».

Cet article avait été remplacé par le décret du 1^{er} novembre 1895, qui avait conféré aux directeurs le pouvoir de transiger définitivement et d'approuver les transactions consenties par les sous-directeurs de leur division, lorsque les condamnations encourues, amendes et confiscations, ne s'élevaient pas à plus de 1,000 francs.

Les changements survenus depuis cette époque dans la législation des contributions indirectes, et surtout le relèvement du droit sur l'alcool créé par la loi du 29 décembre 1900, nécessitaient une réglementation nouvelle et un contrôle plus exact des transactions. Aussi ce décret a-t-il été rapporté par celui du 16 mars 1901, qui a prescrit le retour au système organisé par l'article 23 de l'arrêté du 5 germinal an XII.

En thèse générale, c'est le minimum des condamnations encourues qui déterminera la compétence.

C'est le maximum, au contraire, qui sert de base lorsque la transaction stipule une somme supérieure au minimum. Si la transaction intervenait après jugement il n'en serait plus de même. Dans

ce cas c'est le chiffre de la condamnation prononcée qui doit être pris comme base.

Le contrevenant doit, pour transiger, réunir les conditions de capacité exigées par l'article 2045 du Code civil.

Les transactions ont, entre les parties, l'autorité de la chose jugée en dernier ressort.

En Belgique, l'administration des douanes et accises a aussi le droit de transiger, mais seulement lorsque l'infraction est accompagnée de circonstances atténuantes ou qu'elle est le résultat d'une négligence ou d'une erreur plutôt que d'un dessein frauduleux et prémédité (art. 229 de la loi du 26 août 1822)¹.

§ 4. Par l'amnistie.

L'amnistie est un acte de souveraineté qui a pour objet et pour résultat de mettre en oubli certaines infractions, et en conséquence d'abolir les poursuites faites ou à faire, ou les condamnations prononcées à raison de ces infractions. L'amnistie est un acte du pouvoir législatif. La dernière loi d'amnistie qui ait été votée est celle du 27 décembre 1900 à raison des faits se rattachant à l'affaire Dreyfus. Elle accorde amnistie pleine et entière à tous les délits et contraventions en ma-

1. Haus. op. cit. n° 1002.

tière de contributions indirectes, commis antérieurement au 15 du même mois.

Cette mesure de clémence aurait entraîné des conséquences fort graves au point de vue budgétaire, si elle avait dû être appliquée indistinctement à tous les faits antérieurs au 15 décembre. Le Parlement a donc jugé nécessaire de formuler des réserves et de restreindre les cas d'application. Il a, en conséquence, exclu du bénéfice de l'amnistie :

1° Les délinquants ou contrevenants qui, dans un délai de deux années, auront été constitués plusieurs fois en contravention ;

2° Ceux qui auront été l'objet de procès-verbaux pour lesquels les pénalités encourues ou prononcées (amendes, confiscations et décimes) sont supérieures à 800 francs ;

3° Les soumissionnaires ou garants d'acquets-à-caution ;

4° Les délinquants ou contrevenants qui n'auront pas justifié du paiement des droits, des frais de toute nature avancés par la partie poursuivante, et de la part revenant aux agents.

Seront seuls dispensés de l'acquittement des droits, des frais et de la part à laquelle les agents ont droit, les contrevenants qui seront en mesure de justifier de leur indigence dans les formes pres-

crites par l'article 420 du Code d'instruction criminelle modifié par la loi du 28 juin 1877.

La loi ajoute, ensuite, que les sommes recouvrées à quel titre que ce soit avant sa promulgation resteront acquises au Trésor, et que celles restant dues en vertu de transactions et de soumissions souscrites par les contrevenants et approuvées ou non, n'en seront pas moins exigibles.

Enfin, il est stipulé que, dans aucun cas, l'amnistie ne pourra être opposée aux droits des tiers.

L'application de l'article 2 paragraphe 1^{er} a soulevé des difficultés dans la pratique. Cet article est ainsi conçu : « Seront exclus de la présente amnistie : 1^o les délinquants ou contrevenants visés aux paragraphes 6 et 7 qui n'auront pas justifié du paiement des droits, des frais de toute nature avancés par la partie poursuivante, et de la part revenant aux agents. » On s'est posé la question de savoir si ce paragraphe s'appliquait même à ceux qui n'avaient pas encore été condamnés par une décision passée en force de chose jugée.

A la séance du 22 novembre 1900, à la Chambre des Députés, le rapporteur eut à s'expliquer sur le sens de cet article 2 paragraphe 1^{er} ; il déclara que ces dispositions avaient été empruntées à la loi d'amnistie du 19 juillet 1889. Or, la Cour

de cassation avait décidé, sous l'empire de cette loi, que la disposition qui nous occupe s'appliquait aussi bien à ceux qui n'avaient pas encore été condamnés qu'à ceux qui l'avaient déjà été.

Saisie de nouveau de la question, elle a décidé, le 4 janvier 1901¹, que la réserve des frais et de la part due aux agents ne s'appliquait qu'aux condamnations passées en force de chose jugée au moment de la promulgation de la loi d'amnistie.

Nous préférons cette dernière solution à la première. « Les frais de justice ne sont dus par une partie qu'autant qu'elle est condamnée et il n'y a de condamnation réelle que la condamnation définitive.... Ce n'est pas non plus la constatation par un procès-verbal qui donne ouverture à la prime que la loi accorde aux agents, c'est la condamnation par un jugement définitif² ».

1. Cass. 4 janvier 1901. D 1901 - 1 - 86 ; Cass. 25 janvier 1901 P. 1901 - 1 - 119.

2. Circulaire du ministre de la Justice adressée aux procureurs généraux, du 31 juillet 1889.

CHAPITRE III

Rôle et pouvoir du tribunal saisi.

SECTION PREMIÈRE.

De la preuve.

Nous avons vu qu'en matière de contributions indirectes, et lorsque l'infraction n'est punissable que d'une amende, le procès-verbal est la base nécessaire de la poursuite, parce qu'il est la seule preuve possible de la contravention. Cette matière est une des plus importantes et des plus intéressantes de notre sujet ; aussi allons-nous lui consacrer quelques développements. Nous diviserons cette section en trois paragraphes. Dans le premier, nous verrons quels sont les agents compétents pour dresser des procès-verbaux ; dans le deuxième, les formes auxquelles sont assujettis

ces procès-verbaux ; enfin, dans le troisième, la force probante de ces procès-verbaux.

§ 1^{er}. — Agents qui ont qualité pour dresser des procès-verbaux.

La recherche et la constatation des délits en matière de contributions indirectes sont spécialement confiées aux agents de cette Administration. Les agents doivent être âgés de vingt ans et avoir prêté serment. Leur compétence s'étend à toute la France, peu importe qu'ils soient attachés plus spécialement à une des branches du service. Ils acquièrent la connaissance et rassemblent les preuves des contraventions par des visites et exercices chez les assujettis, les recherches chez les particuliers et la surveillance qu'ils doivent exercer au dehors.

L'exercice a été supprimé en principe par la loi du 29 décembre 1900. Supprimé totalement pour les villes où il existe une surveillance effective et permanente aux entrées, il a été seulement modifié pour les communes où cette surveillance n'existe pas. Antérieurement à cette loi, les employés des contributions indirectes avaient le droit de visiter toutes les parties du domicile de l'assujetti, sans avoir égard à son domicile particulier. Aujourd'hui, les employés ne peuvent visiter que les caves, magasins et autres locaux affectés au commerce.

En cas de soupçon de fraude, les employés peuvent faire des visites chez les particuliers non assujettis. Ils doivent, dans ce cas, d'après l'article 237, loi du 28 avril 1816, se faire assister ou du juge de paix ou du maire ou de son adjoint, ou du commissaire de police, lesquels sont tenus de déférer à la réquisition qui leur en sera faite et qui sera transcrite en tête du procès-verbal¹. De plus, ces visites ne pourront avoir lieu que d'après l'ordre d'un employé supérieur du grade de contrôleur au moins, qui rendra compte des motifs au directeur du département. Ces deux dispositions sont-elles exigées à peine de nullité du procès-verbal ?

Tout d'abord, la présence d'un officier de police judiciaire est pour les particuliers une garantie contre les abus et les vexations possibles. Il est certain que si les agents de la Régie se sont introduits au domicile d'un particulier, malgré ses protestations et sans l'assistance d'un de ces officiers, le procès-verbal est nul comme l'opération

1. « Cette disposition législative établit ainsi une concurrence absolue de compétence entre les divers officiers de police judiciaire qu'elle énumère, et les agents ont la faculté de s'adresser indifféremment à celui d'entre-eux qu'ils jugent le plus apte à faciliter leur mission et, au besoin, à assurer leur protection ». Circ. Direct. gén. des Contr. ind., n° 275, du 20 avril 1898.

même à laquelle il a été procédé. Les employés seront passibles des peines portées dans l'article 184 du Code pénal pour délit de violation de domicile. Mais, au contraire, si l'intéressé a consenti à cette visite, et on présume ce consentement lorsqu'il n'a pas réclamé, le procès-verbal est valable. La jurisprudence se fonde sur ce qu'« aucun des articles du décret du 1^{er} germinal an xiii n'ayant subordonné la validité des procès-verbaux à la présence d'un officier de police, ledit article 83 de la loi du 5 ventose an xii doit être envisagé comme n'ayant parlé de l'assistance d'un officier de police que dans l'intérêt purement personnel d'individus qui, n'étant pas sujets, à raison de leur qualité, aux visites et exercices des employés, sont dès lors autorisés à refuser toute visite de ces employés tant qu'ils ne sont pas assistés d'un officier de police ; mais que, toutes les fois qu'au lieu de révoquer cette assistance ils ont bien voulu se prêter à l'exercice ordinaire des employés, ils sont non recevables et mal fondés à se plaindre, après coup, du défaut de cette même assistance ¹ ».

Il est certain que l'on peut toujours renoncer à

1. Cass. 24 janvier 1818. *Bull. crim.*, n° 12. Voir dans le même sens : Cass. 10 avril 1823. *Bull. crim.*, n° 55. Cass. 11 décembre 1875. D. 78. 1. 385.

un droit, mais cette renonciation doit être expresse et non tacite. Il faut un consentement exprès, et cette circonstance que l'intéressé n'a pas réclamé ne peut faire présumer ce consentement. Il peut très bien arriver que l'intéressé ignore son droit et que ce fût là la raison de son silence. Or, pour renoncer à un droit, il faut savoir qu'on a ce droit, et on ne peut être sûr que l'intéressé a connu son droit que s'il y a renoncé expressément¹.

Mais en cas de refus d'assistance des officiers de police énumérés plus haut, les agents pourraient-ils passer outre ? D'après Mangin, le procès-verbal serait valable. Nous repousserons cette théorie et nous admettrons avec Faustin Hélie que les agents, après avoir rendu compte à qui de droit et s'être adressés, si c'est possible, à un autre officier public compétent, doivent s'abstenir. « En faisant ce qu'ils ont pu pour constater le délit, dit Faustin Hélie, ils ont rempli leur mission. Sans doute le refus d'assistance d'un fonctionnaire ne doit pas pouvoir paralyser la recherche des délits ; mais si grave que soit cette constatation, elle est moins importante encore que l'inviolabi-

1. Mangin, *Traité des procès-verbaux*, n° 18, soutient que c'est toujours une cause de nullité. Voir dans notre sens Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*. t. III, p. 358.

lité du domicile ». Indépendamment de la responsabilité envers ses supérieurs à laquelle est soumis ce fonctionnaire, il peut être l'objet, de la part de l'Administration, d'une action en réparation du dommage qu'il lui a causé.

En second lieu « les visites ne pourront avoir lieu, nous dit l'article 237 de la loi du 28 avril 1816, que d'après l'ordre d'un employé supérieur, du grade de contrôleur au moins ». Cet ordre, ainsi que le reconnaît l'Administration, est le brevet spécial qui, seul, dans le cas de soupçon de fraude, constitue le caractère de l'employé, lui donne la mission extraordinaire et lui confère le pouvoir de pénétrer dans l'habitation du simple particulier, par exception formelle au principe général de l'inviolabilité du domicile¹.

Les employés sont tenus « d'exhiber ce titre, tant à l'officier de police dont ils requièrent l'assistance, qu'au particulier qui y est dénommé ; à l'officier de police, pour qu'il sache que sa présence est légalement requise et qu'en conséquence il est tenu de déférer à la réquisition ; au particulier, pour qu'il puisse vérifier et reconnaître que c'est bien son domicile qui est l'objet de la visite

1. Voir Instruction rapportée dans Olibo : Code des contributions indirectes, t. II. p. 792.

extraordinaire qui doit se faire et qu'il est de son devoir de s'y soumettre¹. »

Il faut que l'ordre soit écrit, il ne suffirait pas par conséquent d'alléguer un ordre verbal. L'ordre doit émaner d'un contrôleur au moins, qui doit rendre compte des motifs qui le font agir au directeur du département. Si l'employé supérieur compétent pour donner l'ordre assiste lui-même à la perquisition, est-il nécessaire que cet ordre soit donné par écrit? La Cour de cassation décide que cette formalité « se trouve implicitement accomplie par le fait même de la présence d'un agent de cet ordre au nombre des préposés qui procèdent à la vérification² ». Il est certain que la coopération d'un contrôleur est au moins équivalente à l'ordre qui émanerait de lui. Mais pour que l'individu chez qui l'on va perquisitionner sache que les employés ont qualité pour le faire, il faut que le contrôleur lui fasse connaître son grade, et au besoin lui exhibe sa commission, et que cette circonstance soit mentionnée au procès-verbal.

La jurisprudence, contrairement à ce qu'elle a décidé pour le manque d'assistance d'un officier de police, décide ici que si l'ordre d'un employé supé-

1. Cass. 10 avril 1823. *Bull. crim.* n° 55.

2. 11 décembre 1875. D. 78-1-385.

rieur fait défaut, lors même qu'il n'y aurait aucune opposition de la part de l'intéressé, le procès-verbal est nul¹. On a prétendu que ces deux solutions étaient opposées. Nous ne le croyons pas. La première disposition de l'article 237 de la loi du 28 avril 1816 n'a été introduite par le législateur dans cette loi que dans l'intérêt des particuliers, ils peuvent donc parfaitement renoncer à cette protection que leur accorde la loi ; la deuxième disposition, au contraire, a pour but de donner compétence aux employés qui n'ont par eux-mêmes aucun caractère pour pénétrer dans le domicile des citoyens².

Les employés doivent, de plus, exercer de jour et de nuit une surveillance extérieure sur tous les objets qui concernent leur fonction. Ils peuvent parcourir les forêts de l'État et des communes, sans avoir égard aux passages interdits. Les agents et gardes forestiers leur prêtent au besoin assistance contre les fraudeurs.

Le droit de dresser des procès-verbaux en ma-

1. Cass. 11 déc. 1875, cité plus haut ; Cass. 21 juillet 1876. D. 77 - 1 - 491 ; Cass. 20 juillet 1878 D. 78 - 1 - 381 ; Besançon 9 mars 1891. *Gaz. Pal.* 1891 - 1 - 430.

2. Toutefois les marchandises transportées en fraude, qui au moment d'être saisies seraient introduites dans une habitation pour être soustraites aux employés, pourront y être suivies par eux sans qu'ils soient tenus, dans ce cas, d'observer les formalités ci-dessus prescrites (Loi du 28 avril 1816, art. 237).

tière de contributions indirectes appartient encore à de nombreux agents qui ne font pas partie de l'Administration. Les préposés étrangers qui peuvent verbaliser sont :

1° *En matière de circulation de boissons* : Les employés des douanes et en général tous les employés de l'Administration des finances, les gendarmes, les agents du service des ponts et chaussées, de la navigation et des chemins vicinaux, autorisés par la loi à dresser des procès-verbaux, et enfin les gardes champêtres (art. 17 de la loi du 28 avril 1816; article 5 loi du 28 février 1872, et art. 2 loi du 21 juin 1873).

2° *En matière de tabacs, de poudres, de cartes et d'allumettes* : Les agents visés par l'article 223 de la loi du 28 avril 1816, savoir : les employés des douanes, les gendarmes, les préposés forestiers, les gardes champêtres, et généralement tout employé assermenté (art. 223 de la loi du 28 avril 1816 (tabacs), art. 25 de la loi du 25 juin 1841 (poudres), art. 169 de la loi du 28 avril 1816 (cartes), art. 3 de la loi du 28 janvier 1875 (allumettes).

3° *Certaines fraudes en matière de sucre* : Les employés des douanes (art. 18 loi du 31 mai 1846).

4° *En matière de sels* : Les employés des douanes, les gendarmes et les gardes champêtres et forestiers (art. 6, 7, 13, ord. 26 juin 1851; art. 1^{er}

du décret du 19 mars 1852; art. 7, ord. 19 mars 1817).

5° *En matière de garantie* : Les maires, leurs adjoints, et les commissaires de police (art. 94 loi du 19 brumaire an vi).

6° *En matière de fabrications illicites et transports frauduleux d'alcools* : Les préposés des douanes, des forêts, des octrois, les gendarmes, gardes champêtres et généralement tout employé assermenté (art. 14 loi du 29 décembre 1900).

A l'exception des agents de l'octroi et des douanes, les préposés étrangers ci-dessus dénommés peuvent verbaliser suivant les formes propres à leur service¹.

En matière de tabacs, les procès-verbaux sont rédigés dans les formes propres à l'administration à laquelle appartient chaque préposé². Il en est de même s'il s'agit de poudres à feu³.

§ 2. — Formes auxquelles sont assujettis les procès-verbaux des employés des contributions indirectes.

Les différentes formalités auxquelles sont soumis les procès-verbaux des employés des contributions indirectes sont contenues dans le décret du 1^{er} ger-

1. L. C. du 20 mars 1872.

2. Ordonn. du 20 sept. 1815, art. 1^{er}.

3. Instr. n° 45 du 30 août 1813.

minal an xiii. Nous allons suivre dans l'examen de ces différentes formalités l'ordre indiqué par le législateur.

Art. 21. — « *Les procès-verbaux énonceront la date de la saisie, »*

La date de la saisie ne comprend, en principe, que l'indication du jour, du mois et de l'année; cependant l'indication de l'heure devrait être mentionnée, lorsque la contravention a trait à des délais.

« la cause de la saisie, »

Les procès-verbaux doivent énoncer la cause de la saisie, c'est-à-dire les faits qui constituent l'infraction à la loi¹. Les employés doivent citer exactement les articles de loi qui motivent la saisie, et ne pas se contenter de mentionner que procès-verbal a été dressé pour infraction aux lois sur les contributions indirectes. Cette formule est beaucoup trop générale². On rencontre ici une analogie avec le mandat d'arrêt.

1. Le procès-verbal doit « exposer le genre des fraudes, la manière dont elle a été découverte, les circonstances essentielles qui l'ont accompagnée et les preuves qui la constatent, tirées soit des circonstances même, soit des réponses et aveux des parties saisies ». *Traité des Droits d'Aydes*, p. 234.

2. Instruction du 18 prairial an xiii.

« la déclaration qui en aura été faite au prévenu ; »

La saisie doit être déclarée au prévenu, et le procès-verbal doit en faire mention. Le procès-verbal qui ne contient aucune saisie, ni réelle, ni fictive, est affecté d'une nullité radicale¹. En ce sens, il est vrai de dire avec Merlin : « point de saisie, point d'action »².

« les noms, prénoms, qualité et demeure des verbalisants, »

Il faut entendre par demeure, non pas l'habitation personnelle des employés, mais le siège de leur résidence³. L'oubli de la formule « ayant serment en justice et porteurs de nos commissions » n'est pas un cas de nullité. Cette énonciation est simplement prescrite par l'Administration.

« ainsi que la mention de celui chargé des poursuites ; »

L'employé supérieur chargé des poursuites est le directeur du département. Les employés doivent rapporter procès-verbal à la requête du directeur du département dont dépend la commune où la saisie a été opérée, et élire domicile chez l'em-

1. Cass., 9 janvier 1896. Bull. crim., n° 13.

2. Voir plus haut, page 48.

3. Cass., 18 mars 1836. Bull. crim., n° 80.

ployé le plus élevé en grade résidant au siège du tribunal qui doit connaître de la contravention.

« l'espèce, poids ou mesure des objets saisis ; »

Le procès-verbal ne doit pas être annulé par cela seul que les objets n'y ont pas été décrits avec tous les détails désirables, si les obstacles suscités par le prévenu ont empêché le pesage ou le mesurage des objets saisis¹. S'il s'agit de spiritueux, indépendamment de la quantité, il faut énoncer la force alcoolique du liquide. Cette prescription a pour but d'assurer l'identité de ces objets et la responsabilité du gardien.

« la présence de la partie à leur description, ou la sommation qui lui aura été faite d'y assister ; »

Cette sommation n'est assujettie à aucune forme spéciale. Le mot sommer n'est pas sacramentel, et cette sommation se trouve implicitement comprise dans celle d'assister au procès-verbal².

« le nom et la qualité du gardien s'il y a lieu ; »

L'indication du lieu du dépôt est considérée

1. Cass., 25 juin 1875. S. 7-6-1-45.

2. Cass., 5 juillet 1839. Bull., n° 217; Cass., 3 janvier 1880. D. 80, 1, 288.

comme insuffisante en l'absence de la désignation exacte du gardien¹.

« le lieu de la rédaction du procès-verbal ».

Les employés ne sont pas obligés de rédiger leurs procès-verbaux sur le lieu même où ils découvrent la contravention, surtout lorsqu'ils en sont empêchés par des causes légitimes².

« et l'heure de sa clôture. »

Nous avons vu que le procès-verbal doit mentionner la date de la saisie. Ici, c'est la date de la clôture du procès-verbal. C'est la véritable date. C'est le point de départ des délais pour l'affirmation et la prescription. La mention de la date, de l'heure où a commencé la rédaction du procès-verbal n'est pas exigée à peine de nullité.

Art. 22. — *« Dans le cas où le motif de la saisie portera sur le faux et l'altération des expéditions, le procès-verbal énoncera le genre de faux, les altérations ou surcharges ; lesdites expéditions, signées et paraphées des saisissants « ne varietur », seront annexées au rapport, qui contiendra la sommation faite à la partie de la signer et sa réponse. »*

1. Cass., 23 octobre 1807. Bull. crim., n° 225 ; Cass., 14 novembre 1839. S. 40, 1, 545 ; Cass., 26 mars 1898. Journal « le Droit », du 17 août 1898.

2. Cass., 29 déc. 1808. Bull. n° 225.

Dans cette hypothèse, les agents des contributions indirectes remplissent, pour la poursuite d'un crime de droit commun, les fonctions d'officier de police judiciaire.

Art. 23. — « *Il sera offert mainlevée, sous caution solvable, ou en consignat la valeur des navires, bateaux, voitures, chevaux et équipages saisis pour autre cause que pour importation d'objets dont la consommation est défendue ; et cette offre, ainsi que la réponse de la partie sera mentionnée au procès-verbal.* »

En matière de boissons et d'huiles végétales, la législation accorde à la Régie la faculté de saisir les moyens de transport pour sûreté de l'amende, à défaut de caution ou de consignation. Mais la saisie peut être réelle, lorsqu'il s'agit de moyens de transport dont la confiscation est prononcée par la loi, ce qui a lieu quand il s'agit de marchandises prohibées, telles que tabacs, poudres, cartes, allumettes, sels, ou de voitures publiques. On ne doit pas faire d'offre de mainlevée dans ce cas, à moins que le contrevenant ne consigne la valeur totale des moyens de transport. L'offre de mainlevée n'est obligatoire, d'après l'article cité plus haut, que pour les moyens de transport saisis pour garantie de l'amende.

Art. 24. — « *Si le prévenu est présent, le procès-verbal*

énoncera qu'il lui en a été donné lecture et copie ; en cas d'absence du prévenu, la copie sera affichée dans le jour, à la porte de la maison commune du lieu de la saisie. »

Ainsi les formalités de notification sont différentes selon que le prévenu est présent ou absent. Si le prévenu est présent, on doit lui donner lecture et copie du procès-verbal. La remise de la copie doit être faite immédiatement. Elle a pour but de donner au prévenu les moyens de présenter sa défense, aussi elle doit être conforme à l'original.

Si le prévenu est absent, la copie doit être affichée à la porte de la maison commune du lieu de la saisie. Cependant il ne faudrait pas croire que ce soit la seule voie à employer. L'article 24 n'a point interdit la faculté de se conformer aux règles du droit commun. Les employés ont donc en cas d'absence trois voies ouvertes pour faire la notification : ils peuvent ou afficher une copie du procès-verbal à la porte de la maison commune du lieu de la saisie, ou faire la notification au domicile naturel du prévenu, ou enfin le faire, parlant à sa personne, partout où il est rencontré, chez lui ou ailleurs¹. L'Administration recommande cependant à ses agents de s'abstenir d'aff-

1. Cass., 26 avril 1839, S. 39-1-868.

ficher les procès-verbaux quand le domicile du prévenu sera connu ou qu'ils pourront, sans inconvénient ou danger, s'y rendre pour faire à ce domicile la notification voulue par la loi. L'affiche est une notification fictive qu'on ne doit employer que lorsque la notification réelle ne peut avoir lieu.

Art. 25. — « *Les procès-verbaux seront affirmés au moins par deux des saisissants, dans les trois jours, devant le juge de paix ou l'un de ses suppléants; l'affirmation énoncera qu'il en a été donné lecture aux affirmants.* »

L'affirmation est la déclaration par serment que les énonciations contenues dans le procès-verbal sont sincères. Ce serment rappelle à l'agent la gravité de sa mission.

Cette formalité doit avoir lieu dans les trois jours de la clôture de l'acte. Que faut-il entendre exactement par ce délai de trois jours? La jurisprudence la plus récente décide que ce délai se calcule par jour et non par heure ¹. Il n'est donc pas nécessaire d'indiquer dans l'affirmation l'heure à laquelle elle intervient.

1. Bordeaux, 30 déc. 1891, D. 92-2-60. Voir en sens contraire : Cass., 1^{er} janvier 1810, Mémorial des contributions indirectes, t. VI, p. 623.

L'article 26 ajoute que :

« Les tribunaux ne pourront admettre contre les procès-verbaux d'autres nullités que celles résultant de l'omission des formalités prescrites par les articles précédents. »

Mais l'omission de ces formalités n'entraîne pas la nullité du procès-verbal, lorsque cette omission provient du fait du contrevenant ou est le résultat d'une force majeure¹. Il serait injuste, en effet, de rendre une administration responsable de l'impossibilité d'agir où se sont trouvés ses agents.

La jurisprudence admet que les formalités régulièrement accomplies vis-à-vis du transporteur produisent leur effet à l'égard du commettant, le transporteur étant le représentant légal de ce dernier².

Nous venons de voir précédemment que les procès-verbaux doivent être affirmés par deux des saisisants ; l'art. 4 de la loi du 21 juin 1873 ajoute :

« Les procès-verbaux dressés avec l'accomplissement des formalités indiquées par les articles 21 à 24 du décret du 1^{er} germinal an XIII, par deux des employés des contributions indirectes..... feront foi jusqu'à ins-

1. Cass., 8 mai 1826, Bull. crim., n° 33.

2. Cass., 6 janvier 1876, S. 76-1-191 ; Paris, 21 juillet 1875, S. 76-2-82 ; Cass., 12 nov. 1875, S. 76-1-46 ; Cass., 8 nov. 1878, S. 79-1-144.

cription de faux, conformément à l'article 26 du décret précité. »

Les procès-verbaux ne sont donc valables qu'autant qu'ils ont été dressés et signés par deux employés au moins.

Toutefois, un employé peut verbaliser seul dans les cas énumérés ci-après :

1° En matière de circulation de boissons (art. 5, loi du 21 juin 1873) ;

2° En matière de sucres (art. 4, loi du 4 juillet 1887) ;

3° En matière de tabacs (art. 3, loi du 29 février 1872) ;

4° En matière d'allumettes (art. 3, loi du 28 janvier 1875 ; art. 223, loi du 28 avril 1816) ;

6° En matière de cartes (article 169, loi du 28 avril 1816).

Les procès-verbaux dressés par deux agents et ceux dressés par un seul n'ont pas la même force probante. Les premiers font foi jusqu'à inscription de faux, tandis que les seconds ne font foi que jusqu'à preuve contraire.

Le décret du 1^{er} germinal an XIII, pas plus que les différentes lois qui sont venues depuis régler la matière des contributions indirectes, ne fixent un délai pour la rédaction des procès-verbaux. La jurisprudence en a conclu, avec juste raison,

qu'aucun délai n'était prescrit pour la rédaction des procès-verbaux, et que les contraventions pouvaient être constatées tant que la prescription n'est pas acquise¹.

Il y a là une conséquence fâcheuse d'un oubli du législateur. Dans une matière où les poursuites exigent autant de célérité, les procès-verbaux devraient être rédigés dans un délai très court. En général, les procès-verbaux doivent être rédigés immédiatement après la découverte du délit. Cette rédaction instantanée est d'autant plus nécessaire ici, que le témoignage de ces procès-verbaux n'est soumis à aucun débat contradictoire.

§ 3 — Force probante des procès-verbaux.

L'article 26 du décret du 1^{er} germinal an XIII porte : « les procès-verbaux ainsi rédigés et affirmés, seront crus jusqu'à inscription de faux » à l'égard des faits matériels relatifs aux délits et contraventions qu'ils constatent. Cette restriction, que le législateur a formulée dans l'article 176 du Code forestier et dans l'article 53 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, n'est écrite dans aucune loi sur les contributions indirectes. Mais,

1. Cass. 30 juillet 1880. S. 82. 1. 284. En matière de garantie des matières d'or et d'argent, le procès-verbal doit être dressé à l'instant et sans se déplacer. (L. 19 brumaire [an VI, art. 102).

suivant l'expression de Faustin Hélie, « elle dérive de la nature même de la mission des agents qui rédigent des procès-verbaux ¹ ».

L'application de cet article ainsi complété n'est pas exempte de difficultés. Que faut-il entendre par « faits matériels » ? Dans bien des cas, la réponse à cette question est délicate. Il est bien certain, d'abord, que si le procès constate, à côté et en dehors de l'infraction, d'autres faits tels que : actes de rébellion, injures, le procès-verbal ne fera pas foi de ces faits. Ce sont là des délits de droit commun que l'agent n'a plus aucun pouvoir spécial pour constater. Mais parmi les faits qui se rattachent à la contravention même, on ne doit considérer comme faits matériels que ceux dont les agents rédacteurs du procès-verbal ont été personnellement témoins dans l'exercice de leurs fonctions, *quorum notitiam et scientiam habuerunt propriis sensibus*. Lorsque les agents ne font, au contraire, que constater le résultat de leur appréciation personnelle, ils ne méritent pas plus de crédit que les autres². Mais la difficulté est, dans la pratique, de distinguer entre les simples appréciations qui n'ont aucune force probante

1. Faustin Hélie. *Instruction criminelle*, t. III, p. 412.

2. Cass. 5 avril 1879. S. 79. 1. 438. Cass. 24 avril 1880. S. 80. 1. 487.

et les constatations matérielles qui s'imposent jusqu'à inscription de faux. La tendance de la jurisprudence paraît être de considérer l'affirmation de la nature de l'objet faite de visu comme une constatation matérielle et l'affirmation de sa qualité comme une appréciation discutable. Ainsi, foi est due jusqu'à inscription de faux au procès-verbal qui affirme que le liquide saisi et vérifié est du vin blanc et non du moût¹, que le liquide est de la bière et non du levain². Mais, lorsqu'il s'agit de la qualité, la preuve contraire, en dehors de toute inscription de faux, doit être admise. Les employés ne sont pas juges de la qualité des boissons, et la conséquence qu'ils peuvent tirer de la dégustation n'est qu'une simple opinion³.

Non-seulement les procès-verbaux ne font foi que des faits matériels, mais encore ils ne prouvent que les faits constatés personnellement par les agents. Les faits que les agents rapportent sur le témoignage d'autrui ne peuvent valoir qu'à titre

1. Cass. 25 novembre 1837. D. Jur. gén. V^o Procès-verbaux, n^o 401.

2. Cass. 20 août 1846. D. 46. 1. 351.

3. C'est ainsi que la jurisprudence décide que la vérification, par les employés de la Régie, du degré alcoolique des boissons saisies, n'est pas une simple constatation matérielle ; par suite la partie du procès-verbal qui relate cette vérification ne fait foi que jusqu'à preuve contraire. Cass. 11 mars 1876. *Bull. crim.*, n^o 78. Cass. 5 avril 1879. D. 79. 1. 318.

de renseignements. « Les procès-verbaux, dit la Cour de cassation, ne sont que de simples rapports dont l'appréciation est abandonnée à la conscience des juges, lorsque les agents qui les ont rédigés n'ont été témoins de rien et n'ont fait qu'y consigner les renseignements par eux recueillis¹ ».

Les procès-verbaux font-ils foi jusqu'à inscription de faux des aveux et déclarations des prévenus qu'y s'y trouvent rapportés? La Cour de cassation s'est prononcée constamment pour l'affirmative². Mais sa doctrine a été vivement critiquée par Legraverend et Faustin Hélie³.

Ces auteurs n'admettent pas que les aveux ou déclarations des prévenus soient susceptibles d'être rangés parmi les faits matériels dont les procès-verbaux doivent seulement faire foi. « Pourquoi, dit Faustin Hélie, l'autorité des procès-verbaux sur les faits matériels? C'est que les faits matériels se manifestent avec le caractère de l'évidence, c'est qu'ils ne peuvent être déniés, ils ne peuvent être diversement appréciés. Or, les aveux et les déclarations d'un délinquant ont-ils

1. 13 avril 1861. S. 62. 1. 114.

2. Cass. 12 août 1808. *Bull. crim.*, n° 170. Riom, 17 février 1880. D. 81. 2. 166.

3. Faustin Hélie. *Instruction criminelle*. T. III, n° 1365. Legraverend. T. I^{er}, p. 219 et suivantes.

ce caractère d'un fait inébranlable et évident? N'est-il pas difficile, même pour les esprits les plus exercés, de fixer le sens et la portée d'une parole? Et cette difficulté n'est-elle pas plus grande quand cette parole est une preuve à la charge de celui qui l'a prononcée, quand il importe de lui conserver son caractère propre, ses limites, ses réserves? Comment admettre qu'un garde, qu'un préposé, soit compétent pour assigner à une déclaration verbale son sens vrai, pour la matérialiser en la consignant comme un fait dans son rapport ».

Ces objections ne nous semblent pas convaincantes. Les employés ne sont pas chargés de fixer le sens des déclarations ou des aveux qu'ils ont reçus, ils doivent simplement les rapporter. Ces aveux, ces déclarations sont des faits matériels, et lorsque les employés affirment avoir entendu, c'est comme s'ils affirmaient avoir constaté tout autre fait. « On doit entendre par faits matériels, nous dit fort bien Mangin, tous ceux qui frappent les organes ; or, comment établir une distinction entre les faits qui frappent tel organe des employés plutôt que tel autre, et ne pas ajouter foi à ce qu'ils disent avoir entendu, aussi bien qu'à ce qu'ils disent avoir vu ¹ ». Mais comme le fait re-

1. Mangin. Traité des procès-verbaux, n° 33, p. 84.

marquer avec raison la jurisprudence, il ne faut pas oublier qu'en matière répressive l'aveu d'une contravention n'est pas cette contravention même, et tout inculpé est admis à faire tomber par tous les moyens de preuve non sans doute la réalité de l'aveu mais sa sincérité¹.

Ainsi donc ces procès-verbaux sont investis d'une autorité absolue. La loi attache à leur contenu, en ce qui concerne les faits matériels qu'ils constatent, non-seulement une présomption de vérité, mais toute la force d'une preuve légale absolue. Alors même que les assertions qu'ils renferment paraîtraient mensongères, les juges sont obligés d'en faire la base de leur jugement. L'inscription en faux est la seule façon, pour le prévenu, de détruire la force probante de ces procès-verbaux, mais c'est une voie périlleuse et semée d'écueils et dont la pratique offre peu d'exemples.

Des doutes ont été émis par Faustin Hélie sur la valeur d'un système qui investit d'un pouvoir aussi exorbitant les employés des contributions indirectes. « Il est inouï, dit-il, qu'un acte émané d'agents inférieurs, et dont la rédaction n'est point accompagnée de cette solennité qui constitue

1. Cass., 13 avril 1861. D. 61, 1, 235; Cass., 14 novembre 1861. D. 61, 1, 547; Cass., 24 avril 1880. D. 80, 1, 360.

l'authenticité, devienne la base nécessaire et obligée d'une condamnation pénale. Il est inouï que ces agents puissent placer leur appréciation au-dessus de celle des juges, puisque ceux-ci sont réduits à enregistrer leurs procès-verbaux et à appliquer la loi pénale aux faits qu'ils ont appréciés »¹.

Au cours de la discussion du budget de 1894, M. Chiché a présenté un amendement ainsi conçu : « Les procès-verbaux des agents de la Régie et de l'octroi ne font foi que jusqu'à preuve contraire »². Voté à plusieurs reprises par la Chambre des députés, cet amendement n'a échoué que devant l'opposition formelle du Sénat.

Il semble bien qu'en notre matière il est nécessaire que les procès-verbaux des employés des contributions indirectes fassent foi jusqu'à inscription de faux. « Admettre la preuve contre les procès-verbaux des employés des contributions indirectes, qu'est-ce donc, sinon provoquer le témoignage facile de tous ceux qui, par intérêt ou par complaisance, sont ligués contre le payement des droits sur les boissons ? Ne sentez-vous pas que le Trésor serait livré sans défense à toutes les

1. Voir Faustin Hélie cité plus haut.

2. *Journal officiel*. Débats parlementaires, pages 2167 et suivantes.

fraudes, à toutes les coalitions, et que soumettre les employés de la Régie à la discussion publique des témoins devant le tribunal correctionnel, ce serait rendre l'exercice de leur fonction absolument impossible¹ ». D'ailleurs la loi a entouré la rédaction de ces procès-verbaux de toutes les garanties possibles. C'est bien plutôt, comme le disait M. Catusse, alors commissaire du gouvernement, un « véritable acte d'instruction » qu'un procès-verbal. Nous avons vu plus haut toutes les formalités auxquelles sont assujettis les procès-verbaux, et lorsqu'ils sont rédigés, le législateur, retenu par un dernier scrupule, a voulu que les employés de la Régie viennent, dans un délai très court, affirmer devant le juge de paix que ces procès-verbaux sont l'exacte reproduction des faits tels qu'ils se sont passés. Ce serment est une garantie additionnelle et sûre de la véracité des faits rapportés dans le procès-verbal. Ajoutons le peu de chance d'erreur que présente généralement le caractère tout matériel des faits relatés dans les procès-verbaux, le peu d'intérêt qu'a l'agent à altérer la vérité dans son rapport, eu égard aux peines sévères auxquelles l'expose le crime de faux, ce sont là autant de graves considérations qui militent en

1. Discours de M. Boulanger, sénateur. Sénat, 22 juillet 1893.

faveur du maintien de la preuve jusqu'à inscription de faux.

Si en l'absence d'une inscription de faux le juge est tenu de faire état des constatations matérielles du procès-verbal, rien ne s'oppose à ce qu'il apprécie, au point de vue de la fraude, la valeur de ces constatations. Il peut donc exonérer le prévenu des poursuites dirigées contre lui, en déclarant qu'en acceptant la matérialité des faits du procès-verbal, il n'en résulte pas la preuve d'une fraude.

Les tribunaux saisis d'une poursuite en matière de contributions indirectes peuvent fonder leur décision sur les circonstances de la cause résultant des débats et non mentionnées dans les procès-verbaux, à la condition de ne pas porter atteinte aux énonciations matérielles¹. Les rédacteurs même des procès-verbaux peuvent être entendus en justice pour développer et expliquer leurs actes, mais bien entendu leur déposition ne vaudra pas jusqu'à inscription de faux². Leur audition ne pourrait avoir lieu s'il s'agissait de compléter un procès-verbal inexistant ou d'en modifier

1. Cass. 11 déc. 1875 D. 78-1-385; Cass. 30 déc. 1876 D. 78-1-238; Gray, Tribunal corr. 8 déc. 1878 D. 79-3-16; Cass. 12 déc. 1885 *Gaz. Pal.* 86-1-160.

2. Cass. 22 déc. 1888 D. 89-1-83; Tarbes 17 déc. 1892 *Gaz. Pal.* 93-1-30.

les constatations ; elle n'est possible que si elle n'attaque pas les énonciations du procès-verbal et ne se met pas en contradiction avec lui. Les juges ne peuvent, en se fondant même sur les déclarations postérieures des rédacteurs, modifier les énonciations des procès-verbaux : « attendu, que ces actes doivent être crus jusqu'à inscription de faux et que les préposés ne peuvent pas, par des déclarations postérieures à la rédaction et à l'affirmation de leurs procès-verbaux, démentir le fait qu'ils ont constaté, ni ajouter des circonstances omises dans le procès-verbal¹ ».

Nous avons vu plus haut que dans certains cas un seul employé des contributions indirectes peut dresser des procès-verbaux. Mais alors ces procès-verbaux ne feront foi en justice que jusqu'à preuve contraire, conformément aux articles 156 et suivants du Code d'instruction criminelle.

SECTION II.

Contre qui les amendes peuvent être prononcées.

§ I^{er} Personnes responsables du délit d'autrui.

En droit pénal ordinaire, l'amende étant personnelle ne peut atteindre que ceux qui ont été

1. Cass. 17 août 1844, *Bull. crim.* n° 297.

reconnus coupables des faits à raison desquels elle est encourue. Les personnes étrangères au délit ne peuvent également être déclarées civilement responsables de la peine, alors même que le délinquant serait leur préposé ou leur enfant. La responsabilité civile de l'article 1384 ne s'étend en effet qu'aux restitutions et aux dommages et intérêts.

L'article 34 du décret du 1^{er} germinal an XIII semble apporter une exception à ce principe. Il décide en effet que « les propriétaires des marchandises seront responsables du fait de leurs facteurs, agents ou domestiques, en ce qui concerne les droits, confiscations, amendes et dépens ».

Cet article est, comme nous l'avons vu précédemment, le principal argument de la jurisprudence dans les cas où elle attribue à l'amende le caractère de réparation civile. La jurisprudence ne voit dans cet article qu'une application pure et simple de l'art. 1384 du Code civil; elle déclare que non seulement les propriétaires des marchandises seront responsables du fait de leurs facteurs, agents ou domestiques, mais encore les parents des infractions commises par leurs enfants ¹,

1. Cass. 11 octobre 1834 S. 34-1-708; Cass. 24 août 1850 S. 51-1-464; Chambéry, 8 juillet 1880. Mem. des cont. ind. 21-111,

les maris de celles commises par leurs femmes¹.

Quant à nous, nous n'avons pas vu dans cet article une responsabilité civile. Nous avons repoussé aussi la théorie de Faustin Hélie qui considère cette responsabilité comme une sorte de complicité présumée par la loi entre le maître et le préposé, et nous avons admis avec M. Garraud qu'il y avait là une responsabilité pénale érigée par la loi en délit *sui generis*. Ce point de vue nous a paru plus exact. La loi frappe en effet les complices des mêmes peines que les auteurs du délit, et ici, c'est la peine d'amende qui seule est commune au maître et au préposé.

Alors même qu'on devrait voir dans cet article une exception au principe de la personnalité des peines, ce texte devrait être interprété avec restriction, et on ne devrait pas étendre cette responsabilité au-delà de ses limites.

Pour être poursuivi en responsabilité il faut être véritablement propriétaire des marchandises saisies et avoir à son service l'auteur de l'infraction comme facteur, agent ou domestique. Il faut, de plus, que l'auteur de l'infraction agisse dans les limites de ses fonctions.

1. Cass. 15 janvier 1820. Mém. des cont. ind. 9-320 ; Cass. 20 avril 1893. *Bull. crim.* n° 102.

Est-ce à dire, que l'Administration se trouvera complètement désarmée en face des pères et mères. Non, toutes les fois que l'Administration pourra établir une participation quelconque, et ce sera le cas ordinaire, elle les poursuivra comme co-auteurs de la fraude.

L'interprétation que nous avons donnée à l'article 35 du décret du 1^{er} germinal an XIII a des résultats sensiblement différents de ceux auxquels on aboutirait avec l'interprétation donnée par la jurisprudence. Si la responsabilité édictée par l'article 35 est une responsabilité civile, l'action dirigée contre le maître en tant que responsable du délit de fraude ressort par sa nature des tribunaux civils, et ne peut être portée devant la juridiction correctionnelle qu'accessoirement à l'action dirigée contre l'auteur du délit; si au contraire c'est une responsabilité pénale érigée par la loi en délit *sui generis*, elle peut être portée devant les tribunaux correctionnels, alors même que le tribunal aurait statué sur le fait principal.

De plus, les personnes civilement responsables ne sont jamais contraignables par corps; dans notre opinion au contraire, la contrainte par corps pourra être employée pour le recouvrement des amendes contre les maîtres et commettants.

§ 2. — Désignation du véritable auteur de la contravention.

La Régie des contributions indirectes jouit d'une grande latitude en matière de poursuite. Elle peut poursuivre les contraventions, soit contre les conducteurs, soit contre les détenteurs des objets en fraude, sans être tenue de rechercher ni de mettre en cause les propriétaires de ces objets. En vertu de cette règle, le transporteur était retenu dans la cause et condamné alors même qu'il pouvait établir la responsabilité morale de l'expéditeur. Les compagnies de chemin de fer, qui se trouvaient ainsi très souvent complices inconscientes de la fraude, réclamèrent. M. Clément se fit l'écho de leurs plaintes. Il introduisit par voie d'amendement une disposition qui est devenue l'article 13 de la loi du 21 juin 1873. Cet article est ainsi conçu : « Dans les cas de fraude prévus par l'article précédent et par les lois antérieures, les transporteurs ne seront pas considérés, eux et leurs préposés ou agents, comme contrevenants, lorsque, par une désignation exacte et régulière de leurs commettants, ils mettront l'Administration en mesure d'exercer des poursuites contre les véritables auteurs de la fraude ».

Mais l'immunité que crée cet article ne s'ap-

plique qu'au transporteur de bonne foi agissant pour le compte d'un tiers, et non au complice ¹. Elle ne peut être invoquée par le voiturier transportant des boissons dont il est propriétaire ², ni par le destinataire des boissons ³, ni lorsque la contravention résulte de faits qui sont personnels au voiturier ⁴. Alors même que le transporteur aurait désigné son commettant, si les circonstances de la cause n'ont pas permis de découvrir le véritable auteur de la fraude, il ne bénéficie pas de l'immunité accordée par l'article 13 ⁵.

Il faut nécessairement que le transporteur désigne son commettant avant l'expiration du délai de trois mois imparti par la loi du 15 juin 1835 pour la délivrance de l'assignation.

L'Administration a le droit d'assigner en même temps le transporteur et le commettant, et c'est aux tribunaux de rechercher le véritable coupable. Aussi, quoique le transporteur ait désigné son commettant, il n'en doit pas moins, en sa qualité de détenteur de la marchandise, être poursuivi et

1. Paris, 7 mars 1874, S. 74-2-84.

2. Cass., 10 août 1876, S. 76-1-440.

3. Cass., 5 mai 1876, S. 76-1-486.

4. Cass., 26 déc. 1877, S. 78-1-232; Cass., 11 nov. 1874, S. 75-1-192.

5. Cass., 17 mars 1876, Bull. crim., n° 82; Cass., 31 mars 1876, Bull. crim., n° 98.

maintenu en cause, jusqu'à ce que le véritable auteur de la fraude ait été reconnu ¹.

SECTION III.

De la complicité.

Diverses lois sur les contributions indirectes ont prévu des cas spéciaux de complicité. Mais d'une façon générale, peut-on dire que les articles 59 et suivants du Code pénal trouvent leur application dans notre matière ? Autrefois, alors que la jurisprudence décidait que les infractions aux lois sur les contributions indirectes ne constituaient que des contraventions malgré les peines correctionnelles qui y sont attachées, la question ne pouvait se poser, car il ne peut y avoir lieu à complicité en matière de contraventions. Aujourd'hui la jurisprudence s'est ralliée à la doctrine des auteurs qui considère comme délit toute infraction punie de peines correctionnelles, alors même qu'elle serait non intentionnelle et punie par des lois spéciales ². Il semble dès lors, puisque ces infrac-

1. Montpellier, 21 déc. 1874, S. 75-2-301 ; Cass., 15 janvier 1875, S. 75-1-192.

2. Cass., 23 février 1884, D. 86-1-147 ; Cass., 28 février 1885, D. 85-1-329. Voir dans le même sens Villey, *France judiciaire*, 1886, t. X, p. 355 ; Desjardin. *Revue critique*, 1885, p. 81 à 95.

tions sont des délits que les règles du droit commun qui régissent les délits doivent s'appliquer ici. Cependant cette solution n'est pas admise.

On objecte, en premier lieu, que les amendes ici sont des réparations civiles, qu'elles sont plutôt réelles que personnelles, c'est-à-dire que lorsque plusieurs individus ont commis ensemble une même infraction ils doivent être condamnés tous solidairement à l'amende¹. Il serait donc impossible de concilier ce principe avec les articles 59 et suivants, aux termes desquels les complices seront punis de la même peine que les auteurs principaux.

Cet argument n'a aucune valeur pour nous, qui avons admis que les amendes sont des peines. Mais, en admettant même qu'une seule amende dussé être prononcée contre les auteurs et les complices, est-ce une raison pour ne pas poursuivre ces derniers. Le Trésor n'a-t-il pas avantage à avoir plusieurs créanciers contre lesquels il puisse recouvrer l'amende ?

On fait une seconde objection. La complicité prévue par les articles 59 et suivants suppose, pour être punie, l'intention. Or, comment rechercher l'intention pour punir le complice, alors

1. 19 août 1836, D. Jur. gén., v^o Impôts indirects, n^o 513.

que le fait matériel seul est punissable et qu'on ne se préoccupe pas de la bonne ou mauvaise intention de l'auteur ?

Cette situation n'a cependant rien d'étrange. Dans d'autres matières spéciales, comme en matière de pêche, chasse, pharmacie, médecine, où le fait matériel est punissable en dehors de toute intention, les tribunaux appliquent les règles de la complicité ¹. Pourquoi ce qui a lieu en ces matières ne pourrait-il avoir lieu dans celle qui nous occupe ? Il y a plus : le législateur, prévoyant lui-même certains cas de complicité en matière de contributions indirectes, ne permet de poursuivre le complice que s'il a agi avec intention. « Seront considérés comme complices de la fraude, dit-il dans l'article 22, loi du 21 juin 1873, et passibles comme tels des peines ci-dessus, tous individus qui auront concerté, organisé ou sciemment procuré les moyens à l'aide desquels la fraude a été commise ».

Il faut reconnaître qu'en pratique, les occasions d'appliquer les articles du Code pénal se présenteront rarement ici : le législateur ayant prévu les cas les plus fréquents de complicité, et les com-

1. Chasse, Cass., 10 nov. 1864, D. 64-1-504 ; Pêche, Besançon, 24 déc. 1872, D. 73-2-47 ; Pharmacie, 23 déc. 1884, D. 86-1-427 ; Médecine, Cass., 3 mai 1866, D. 66-1-360.

plices pouvant être le plus souvent poursuivis comme co-auteurs.

Les cas où le législateur a prévu la complicité se rencontre dans :

1° La loi du 20 mars 1872 sur les liquoristes (art. 10);

2° La loi du 21 juin 1873 (art. 9 et 12), concernant les recels de boissons appartenant à des débitants, marchands en gros et distillateurs, et le dépôt clandestin de spiritueux;

3° La loi du 31 décembre 1873 sur les huiles (art. 6);

4° La loi du 16 décembre 1897 sur les alcools dénaturés et les alcools en général (art. 11);

5° La loi du 29 décembre 1900 sur la réforme des boissons (art. 10 et 14);

6° La loi du 28 avril 1816 (art. 216).

Enfin il faut ajouter l'article 35 du décret du 5 germinal an XIII, pour ceux qui voient dans cet article un cas de complicité.

Dans tous ces cas, il faut, pour qu'il y ait complicité, que la personne ait agi sciemment.

SECTION IV.

De la récidive.

Nous avons vu que les infractions aux lois sur les contributions indirectes sont des délits. L'arti-

cle 483 du Code pénal, qui règle la récidive des contraventions, est donc étranger à notre matière. Mais l'article 58, qui concerne la récidive du délit, trouve-t-il son application ici ? La jurisprudence a reconnu que l'article 58 est général, absolu, et s'applique à tous les délits prévus par des lois particulières, lorsque ces lois n'ont pas établi de règles spéciales pour en changer les dispositions ¹. L'application de l'article 58, modifié par la loi du 20 mars 1891, eut été très rare en matière de contributions indirectes. Cet article prévoit ce qu'on a appelé la petite récidive ; il demande pour son application que l'infraction soit punie d'emprisonnement. Or, les infractions aux lois sur les contributions indirectes ne donnent lieu le plus souvent qu'à la condamnation à une amende. Mais le législateur, dans les lois qu'il a votées sur la matière, a prévu pour un grand nombre de contraventions fiscales une aggravation de peine en cas de récidive. Tantôt le législateur fixe un minimum au dessous duquel le juge ne pourra descendre (article 7, loi du 21 juin 1873), tantôt il veut que l'amende soit doublée (article 221, loi du 28 avril 1816, etc.). Lorsque la loi porte que l'amende

1. Cass. 4 janvier 1861. S. 61. 1. 391. Cass. 24 septembre 1868. S. 70. 1. 142. Cass. 28 novembre 1868. S. 69. 1. 365. Cass. 4 mars 1892. Journal *la Loi* du 7 mars 1892.

sera double en cas de récidive, le maximum de l'amende, autorisé pour la première contravention, est la base nécessaire de celle qui doit être prononcée, attendu que si on prenait le minimum il pourrait arriver que la seconde contravention fût punie d'une amende moins élevée que la première, ce qui serait également contraire à la raison, à la justice et aux termes de la loi¹. Pour qu'il y ait récidive, il est nécessaire qu'il y ait eu une précédente condamnation pour un fait contraventionnel de même nature ; il s'agit, en effet, ici, de la petite récidive. Il faut de plus que la première condamnation soit devenue définitive par sa notification, de sorte que le contrevenant en ait eu légalement connaissance avant de commettre la seconde contravention. Mais ces deux infractions doivent-elles avoir été commises dans un certain délai ? L'ancien article 58 du Code pénal ne fixait aucun laps de temps après lequel la peine de récidive ne pouvait plus être encourue. Aussi les tribunaux avaient-ils décidé qu'en la matière qui nous occupe ils n'avaient pas à rechercher quel intervalle de temps séparait l'ancienne contravention de la nouvelle². Aujourd'hui, la loi du 26

1. Cass. 30 décembre 1813. *Trescaze*. Chr. 1. 537.

2. Chambéry, 12 juin 1884. *Gaz. du Palais*. 85. 1. Suppl. 109.

mars 1891 (article 58 nouveau) exige, pour qu'il y ait récidive, que le second délit ait été commis dans un délai de cinq années après l'expiration de la peine ou sa prescription. Or, si, autrefois, pour décider que la récidive n'était soumise à aucune condition de temps, on s'appuyait sur l'ancien article 58, il semble bien aujourd'hui que l'on doive décider que la récidive en matière de contributions indirectes est soumise au délai prévu par le nouvel article 58¹.

Indépendamment de cette récidive, il en existe une autre toute spéciale à notre matière. Nous verrons plus loin que plusieurs lois sont venues étendre l'application de l'article 463 aux contraventions en matière de contributions indirectes. De droit commun, la récidive est sans influence sur les circonstances atténuantes, elle ne les écarte pas ; elle ne diminue pas les pouvoirs d'atténuation du juge. Il n'en est pas de même ici. La loi du 16 décembre 1897, dans son article 19, est venue décider, en effet, que l'article 463 ne serait plus applicable en cas de récidive dans le délai de trois ans. La loi du 26 décembre 1890 avait déjà décidé avant elle que les tribunaux ne devaient, en matière de contributions indirectes,

1. 4 mars 1892. Journal *la Loi* du 7 mars 1892.

accorder le bénéfice des circonstances atténuantes qu'aux prévenus qui, dans les douze mois qui ont précédé la contravention actuellement poursuivie, n'ont pas subi de condamnation à la requête de la Régie.

On peut se demander pourquoi ces deux récidives ne sont pas soumises à la même condition de temps ? Le législateur de 1897 aurait dû choisir le délai de cinq années qui avait été choisi par le législateur de 1891, et ne pas créer ainsi une inégalité choquante. On sent ici combien l'élaboration de ces lois a été hâtive et peu méthodique.

SECTION V.

Causes de non-responsabilité. — Excuse. — Circonstances atténuantes. — Tolérance.

§ 1^{er}. — Causes de non-responsabilité.

La démence et la contrainte sont les deux seules causes de non-responsabilité que l'on rencontre en matière de contributions indirectes.

1^o *Démence*. — « Il n'y a ni crime ni délit, dit l'article 64 du Code pénal, lorsque le prévenu était en démence au temps de l'action. » La jurisprudence décide ici que le fait de celui qui était en démence au temps de l'action « n'est pas susceptible d'imputation et ne peut entraîner à sa charge

ni responsabilité pénale, ni responsabilité civile¹».

2° *Contrainte*. — « Il n'y a ni crime ni délit, dit encore l'article 64 alinéa 2 du Code pénal, dans le cas où le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister ». C'est un principe qui domine toutes les lois pénales. La jurisprudence en a reconnu l'application ici. Mais il faut, bien entendu, pour que la force majeure produise son effet absolu, qu'elle soit rigoureusement établie. C'est ainsi qu'un conducteur de boissons circulant avec une expédition dont le délai est périmé ne peut exciper d'un cas de force majeure (voitures versées) qui n'a pas été constaté dans les formes voulues par les articles 14 et 15, loi du 28 avril 1816. Le tribunal ne peut l'autoriser à en faire la preuve par de simples témoignages privés. Il a été jugé que les tribunaux ne peuvent renvoyer des poursuites un individu qui prétend que les objets prohibés saisis chez lui y ont été déposés à son insu et sans sa participation. Fussent-ils prouvés, ces faits ne sauraient équivaloir à la force majeure, dont la démonstration seule pourrait décharger le prévenu de la responsabilité qui lui incombe².

1. Cass., 1^{er} avril 1848. S. 48, 1, 320.

2. Cass., 1^{er} juin 1877. Bull. crim. n° 131. — Dijon, 11 mars 1879. D. 79, 2, 151.

Cette doctrine est très contestable, et il nous semble, avec M. Duplessis, que la question aurait dû être posée sur un autre terrain. L'individu propriétaire de la maison où ont été déposés les objets n'a jamais été détenteur des objets. Détenir une chose, c'est en effet l'avoir appréhendée, s'en être mis en possession, la posséder corporellement. Or, le dépôt ayant été fait à l'insu du propriétaire, peut-on dire qu'il en est détenteur? « Si on l'admet, où s'arrêter dans cette voie? Il faut alors déclarer que le propriétaire ou le locataire d'un champ, d'un jardin, d'un bois, devient responsable de la découverte qui y est faite d'un objet prohibé »¹. Cette solution est certainement contraire aux principes du droit pénal. La poursuite ne peut être dirigée que contre le véritable détenteur qui en accepte volontairement le dépôt et non contre celui qui détient à son insu.

§ 2. — Excuse. — Minorité.

Les dispositions de l'article 66 du Code pénal relatives aux prévenus âgés de moins de seize ans sont générales et s'étendent, à moins de dérogation particulière, à tous les délits, même à ceux

1. Duplessis. Du contentieux des contraventions en matière de contributions indirectes et d'octroi, page 88.

prévus par les lois spéciales. La Cour de cassation, tout en reconnaissant ce principe, en réserve l'application, en matière de contributions indirectes, au cas où le mineur est punissable d'emprisonnement. Lorsque l'amende est la seule peine encourue, elle décide que le manque de discernement ne peut excuser le mineur, et que l'amende doit être prononcée, « attendu qu'en matière de contributions indirectes, l'amende a principalement le caractère de réparation civile¹ ».

C'est une des conséquences les plus exorbitantes du système de la jurisprudence. Il est contraire, en effet, aux règles de l'équité et aux principes généraux de notre droit criminel, de condamner à une amende considérable un enfant reconnu avoir agi sans discernement et qui légalement n'est pas punissable. Bien que le législateur ait permis d'accorder des circonstances atténuantes en notre matière, la jurisprudence n'en persiste pas moins dans sa doctrine.

Aujourd'hui donc, les juges peuvent abaisser l'amende jusqu'à un franc, en vertu de circonstan-

1. Cass., 13 mars 1844. S. 44, 1, 366; Montpellier, 3 mars 1873. Mémorial des contrib. ind. 21, 111. Chambéry, 8 juillet 1880. Mémorial, 21, 144. Pau, 25 mars 1889. S. 89, 2, 152. Ce dernier arrêt décide que l'amende est une réparation civile, qui, par suite, doit être prononcée contre l'enfant acquitté, comme ayant agi sans discernement.

ces atténuantes, mais l'excuse de minorité n'est d'aucune considération.

§ 3. — Circonstances atténuantes.

En droit pénal ordinaire, le juge statue suivant sa conscience. Sous l'empire du décret du 1^{er} germinal an xiii, ce principe subissait quelques restrictions.

L'article 39 de ce décret porte : « Les juges ne pourront, à peine d'en répondre en leur propre et privé nom, modérer les confiscations et amendes, ni en ordonner l'emploi au préjudice de la Régie ». En vertu de ce texte, il appartenait seulement aux tribunaux de reconnaître la réalité des faits matériels des contraventions et d'examiner si les preuves en étaient légalement rapportées. Ils n'avaient pas le droit d'apprécier les exceptions de bonne foi ou autres alléguées par les contrevenants ; à la Régie seule, il appartenait de remettre ou de modérer les peines. Les tribunaux pouvaient cependant se mouvoir entre le minimum et le maximum prévu par la loi. Dans ce cercle restreint seulement, ils pouvaient apprécier la bonne foi du contrevenant.

Aujourd'hui il n'en est plus de même. Depuis la loi du 30 mars 1888, qui a introduit les circonstances atténuantes en notre matière, les juges,

sans toutefois pouvoir renvoyer le prévenu indemne de toute condamnation, ont la faculté, si la bonne foi du contrevenant leur paraît établie, d'abaisser l'amende jusqu'au minimum des amendes de simple police, c'est-à-dire jusqu'à un franc.

L'introduction des circonstances atténuantes en matière de contributions indirectes est la condamnation radicale du système de la jurisprudence qui prétend que l'amende est une réparation civile. On pourrait peut-être nous objecter que puisqu'il a fallu un texte pour appliquer l'article 463 du Code pénal, c'est que l'amende n'avait pas le caractère d'une peine. Il a fallu un texte ici, parce que nous sommes en matière spéciale, et qu'il a été reconnu que l'art. 463 ne s'appliquait qu'aux délits et contraventions prévus par le Code pénal¹. Toutes les fois qu'on a voulu l'étendre à une matière spéciale, le législateur a dû intervenir.

L'article 42 de la loi de 1888 a été successivement modifié par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1890 et l'article 19 de la loi de finances du 29 mars 1897. Ce dernier article est ainsi conçu : « En matière de contributions indirectes et par application de l'article 463 du Code pénal, si

1. Aix 22 nov. 1855 D. 56-2-267. Tribunal corr. Paris 21 nov. 1889, D. 92-2-254.

les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés, lorsque la bonne foi du contrevenant sera dûment établie, et en motivant expressément leur décision sur ce point, à modérer le montant des amendes et à le libérer de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, par le paiement d'une somme que le tribunal arbitrera et qui ne pourra, en aucun cas, être inférieure au montant des droits fraudés. Cette disposition cessera d'être applicable en cas de récidive dans le délai de trois années ».

Le juge peut non-seulement par une déclaration de circonstances atténuantes modérer l'amende, mais encore la confiscation.

Le législateur de 1897 a introduit une double dérogation aux principes qui dominent en droit commun l'application des circonstances atténuantes. Nous allons examiner en détail ces dérogations.

Il faut tout d'abord que la bonne foi du contrevenant soit dûment établie, et que les juges motivent expressément leur décision sur ce point.

Le contrevenant doit donc prouver sa bonne foi. Ne satisfait pas à cette prescription de la loi le jugement qui se borne à déclarer que les faits reprochés au prévenu, accidentels et passagers, ne sont pas exclusifs de toute bonne foi. « Attendu

que, d'après l'art. 19 de la loi du 30 mars 1897, le contrevenant doit justifier, non de faits qui ne seraient pas incompatibles avec sa bonne foi, mais au contraire de faits positifs constitutifs de cette bonne foi ; que des actes négatifs ne sont pas probants ; que déclarer que les agissements d'une personne ne sont pas exclusifs de sa bonne foi ne prouve ni en faveur ni à l'encontre de son intention ; que les circonstances retenues par les premiers juges que les faits reprochés seraient accidentels et passagers n'est pas davantage démonstrative à cet égard¹ ».

Cet arrêt de la cour de Riom est en tous points conforme aux termes et à l'esprit de l'article 19 de la loi du 29 mars 1897.

De droit commun, le juge est souverain dans la constatation des circonstances atténuantes, il peut les prendre où il veut et n'est pas obligé de motiver sa décision sur ce point. Cette liberté ainsi donnée au juge a été critiquée. Des législations étrangères, entre autres la législation autrichienne, ont imposé au juge l'obligation de motiver les circonstances atténuantes.

On pourrait croire, au premier abord, que c'est sous l'influence de ces critiques et des législations étrangères que le législateur a voté l'arti-

1. Riom 2 août 1899. S. 1901-2-173. Dans le même sens, Douai 11 avril 1900. S. 1901-1-173.

cle 19 de la loi du 29 mars 1897. Il n'en est rien cependant. Le législateur en votant ce texte n'a eu qu'un but, adoucir le sort des contrevenants de bonne foi. Il a voulu éviter que les fraudeurs pussent jouir d'une atténuation de peine qui n'était pas faite pour eux.

C'est pour ce motif aussi que le législateur a décidé, en second lieu, que les circonstances atténuantes ne pourraient être accordées en cas de récidive dans le délai de trois ans. Cette disposition, pas plus que la précédente, n'existait dans l'article 42 de la loi de 1888; on s'aperçut vite que l'introduction des circonstances atténuantes avait encouragé la fraude et fait diminuer les recettes du Trésor. On s'aperçut aussi que les tribunaux accordaient trop facilement les circonstances atténuantes. La loi de 1890 voulut réagir contre cette indulgence excessive et, dans son article 12, déclara que les circonstances atténuantes ne pourraient être accordées, en cas de récidive dans le délai d'un an. Enfin la loi de 1897 a porté ce délai d'un an à trois ans. Nous avons critiqué ce délai de trois ans, qui crée des inégalités choquantes.

Au cours de la discussion, on avait songé à écarter l'application de l'article 463 du Code pénal dans le cas où le prévenu ferait défaut. Ce texte n'ayant pas été voté, on doit revenir au droit

commun. Or, la jurisprudence décide qu'on peut accorder des circonstances atténuantes au prévenu défaillant. En fait, les tribunaux ne les accorderont jamais en notre matière, la bonne foi devant être prouvée et le prévenu défaillant sera toujours présumé de bonne foi.

Nous avons vu que l'Administration peut transiger sur les amendes prononcées. Supposons donc que l'amende ait été réduite par suite d'une déclaration de circonstances atténuantes ; l'Administration des contributions indirectes peut-elle encore transiger ? Rien ne s'oppose à ce que le prévenu bénéficie de deux atténuations de peines. Le législateur, en votant l'article 19 de la loi du 29 mars 1897, n'a modifié en rien les droits de l'Administration.

§ 4. — Tolérance.

Les lois ne s'abrogent pas par désuétude, il en résulte qu'un tribunal ne peut s'autoriser d'un usage ou d'une tolérance pour se dispenser d'observer la loi, lorsqu'il en est requis. Une tolérance concédée par l'Administration n'a pas pour effet de créer un droit au profit de ceux qui en bénéficient. Et lors même que le contrevenant se fonderait sur cette tolérance, les tribunaux n'en doivent pas moins prononcer les peines infligées

par la loi. Cette règle est peut-être d'une sévérité excessive, surtout en notre matière où les citoyens ne connaissent leurs droits que par l'application que l'Administration fait des lois ¹.

Cependant, quand les prescriptions de la loi ne se sont plus trouvées en harmonie avec les procédés nouveaux de fabrication, le législateur, pour ne pas gêner l'essor de l'industrie, fut obligé de se départir de quelques-unes de ses règles et d'accorder des tolérances. Dans ce cas, les citoyens qui en usent, ne peuvent être poursuivis, et, pour leur retirer ce régime de faveur, il faut un avertissement ².

SECTION VI.

Remise conditionnelle.

La loi du 26 mars 1891, qui permet de surseoir à l'exécution de la peine si, dans le délai de cinq ans, le condamné n'encourt pas de nouvelles condamnations, est-elle applicable aux amendes prononcées en matière de contributions indirectes ? Pour nous, qui regardons ces amendes comme des peines, nous admettrons qu'elles peuvent faire l'objet d'un

1. Cass., 6 juillet 1899, S. 1901-1-384.

2. Cass., 22 déc. 1877, S. 78-1-232.

sursis¹. Les tribunaux peuvent, en effet, accorder un sursis, quelle que soit la nature de l'infraction donnant lieu à la poursuite, à la condition que la peine soit ou l'emprisonnement ou l'amende. Il n'existe à ce principe que deux exceptions, qui concernent les contraventions de police et les infractions militaires.

La jurisprudence admet l'application de la loi de sursis seulement en ce qui concerne la peine d'emprisonnement, quant à l'amende elle décide « qu'elle a plutôt le caractère d'une réparation civile que d'une peine » et que la loi du 26 mars 1891 ne lui est pas applicable².

On pourrait peut-être faire deux objections à notre théorie. La première, c'est qu'en appliquant la loi de sursis aux amendes nous supprimons le droit de transaction de l'Administration. Nous répondrons qu'avant les poursuites le prévenu a intérêt à transiger, car il ne sait pas s'il obtiendra le sursis. Après la condamnation, il a encore intérêt à transiger, car la remise de la peine n'est

1. Voir dans le même sens. Rennes, 3 juin 1891, S. 91-2-24; Lyon, 19 nov. 1891, S. 92-2-56. Loart, Commentaire de la loi du 26 mars 1891, n° 42, p. 44. Nègre et Gary : La loi Béranger et ses applications, p. 52 et suiv. Laborde : Questions pratiques sur la loi du 20 mars 1891, lois nouvelles, 1891. p. 405.

2. Bordeaux, 14 août 1891 et Nancy, 5 nov. 1891, S. 92-2-9; Cass., 19 nov. 1891, S. 92-1-107.

que conditionnelle, si bien qu'à un certain moment il peut être encore obligé de payer l'amende.

On pourrait dire aussi que les infractions aux lois sur les contributions indirectes n'étant punies le plus souvent que d'une amende, le contrevenant pourra commettre une série d'infractions et obtenir plusieurs fois le sursis, alors même que ces infractions auraient été commises dans le délai de cinq ans¹. Mais ceci n'a rien de spécial à notre matière. Il n'existe pas de parallélisme entre les condamnations qui empêchent d'obtenir le sursis et les peines auxquelles le sursis s'applique. D'ailleurs, l'impunité n'est jamais assurée, puisque le sursis est facultatif pour le juge.

SECTION VII.

Individualité de l'amende.

L'amende, comme toute peine, est en principe individuelle ; c'est-à-dire que si plusieurs individus participent à la même infraction il y aura lieu de prononcer contre chacun une amende distincte. En matière de contributions indirectes,

1. C'est d'ailleurs une des considérations que l'on fait valoir pour refuser l'application du sursis aux contraventions de police. Mais en cette matière, la question ne fait pas de doute, attendu qu'au cours des travaux préparatoires de la loi de 1891 il n'a jamais été fait allusion aux contraventions.

l'amende, conservant dans notre théorie son caractère pénal, peut être prononcée contre chacun des coupables et contre toutes les personnes qui ont pris part à l'infraction.

La Cour de cassation a décidé, au contraire, qu'une seule amende devait être prononcée : « Attendu que les amendes fiscales sont plutôt réelles que personnelles, et qu'elles frappent le fait matériel de la contravention, abstraction faite du nombre des personnes qui ont pu y coopérer ».

En admettant même que la loi fixe l'amende proportionnellement au dommage causé, cette circonstance modifierait-elle le caractère de l'amende en lui faisant perdre son individualité ? Nous ne le croyons pas. « Le juge, dans ce cas, fixera simplement la quotité de l'amende due par chacun des codélinquants, de manière à ce que le chiffre total, ainsi que le veut la loi, soit en rapport avec la gravité matérielle du fait ¹ ». Le juge pourra ainsi fixer des chiffres différents suivant la culpabilité de chacun.

On pourrait répondre, dans l'opinion adverse, qu'en matière fiscale il n'y a pas lieu de tenir

1. Cass. 19 août 1836. S. 36. 1. 762. Cass. 4 décembre 1863. S. 64. 1. 197.

2. Garraud, n° 353.

compte de la culpabilité, et que chacun des codélinquants doit être puni d'une façon égale.

Mais peut-on dire aujourd'hui, depuis qu'il est permis d'accorder des circonstances atténuantes en matière de contributions indirectes, que le juge n'a pas à tenir compte de la culpabilité ?

SECTION VIII.

Solidarité.

L'article 37 du décret du 1^{er} germinal an xiii est ainsi conçu : « Les condamnations pécuniaires contre plusieurs personnes, pour un même fait de fraude, seront solidaires ». Ainsi donc, chaque condamné sera personnellement tenu de l'amende qui lui est directement appliquée et solidairement responsable des autres amendes. L'effet principal de la solidarité est de permettre aux créanciers de considérer chaque débiteur comme seul tenu de l'intégralité de la dette, et par conséquent de le poursuivre pour le tout. Sans vouloir examiner ici la question de savoir s'il existe vraiment une solidarité imparfaite, nous admettrons qu'il n'y a qu'une seule espèce de solidarité, et nous appliquerons ici les règles déterminées par les articles 1002 et suivants du Code civil. La solidarité se justifie beaucoup plus facilement si on admet,

comme la jurisprudence dans certains cas, que l'amende est une réparation civile. Mais la solidarité n'est pas spéciale aux amendes prononcées en notre matière, elle existe aussi pour les amendes de droit pénal ordinaire où elle est aussi difficile à justifier. L'article 55 du Code pénal est en effet ainsi conçu : « Tous les individus condamnés pour un même crime ou pour un même délit seront tenus solidairement des amendes, des restitutions, des dommages et intérêts et des frais ». Il faut peut-être voir l'origine de cette solidarité en ce que, dans l'ancien droit, l'amende était moins une peine qu'une indemnité pour frais de justice.

SECTION IX.

Cumul des amendes.

L'article 365 du Code d'instruction criminelle est ainsi conçu : « En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte sera seule prononcée ». Cet article trouve-t-il son application en matière de contributions indirectes ? La jurisprudence admet aujourd'hui, après l'avoir longtemps contesté, que la règle du non-cumul reçoit son application dans le concours d'infractions punies de peines correctionnelles par des lois spéciales, mais elle refuse d'appliquer cette

règle en matière de contributions indirectes¹. La solution de la jurisprudence est ici parfaitement logique. Si les amendes en matière de contributions indirectes sont des réparations civiles, il est juste que l'État récupère contre les fraudeurs tout ce dont ils se sont enrichis à ses dépens. Mais si l'on décide avec nous que ces amendes sont des peines, elles doivent être soumises à la règle formulée par l'article 365 du Code d'instruction criminelle. Les motifs qui ont déterminé le législateur à prohiber le cumul des peines dans tout le Code pénal, se retrouvent ici avec la même force. Les amendes prononcées en matière de contributions indirectes sont très fortes, et le plus souvent disproportionnées avec le préjudice qu'a souffert le Trésor ; si en cas de concours d'infractions, elles se cumulaient, on aboutirait pratiquement à la confiscation générale des biens du contrevenant. D'ailleurs, l'Administration des contributions indirectes aura toujours la ressource de demander des dommages et intérêts.

1. Cass. 2 octobre 1834. S. 34. 1. 704. Cass. 22 décembre 1876. S. 77. 1. 234.

CHAPITRE IV

Exécution de la condamnation.

SECTION PREMIÈRE.

Recouvrement.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1874, les receveurs de l'Enregistrement et des domaines étaient chargés du recouvrement des amendes et autres condamnations adjudgées à l'État en matière répressive.

L'article 25 de la loi de finances du 29 décembre 1873 leur a substitué les percepteurs des contributions directes, qui sont plus à même, grâce à leurs rapports constants avec les contribuables, de s'acquitter convenablement de ce service.

Les percepteurs cependant ne sont pas chargés du recouvrement de toutes les condamnations,

Chaque administration de l'État, à l'exception de celle des forêts, opère le recouvrement des amendes prononcées pour les contraventions aux lois spéciales dont elle assure l'application.

C'est donc aux employés des contributions indirectes qu'incombe le soin de recouvrer les amendes prononcées en cette matière. Ils peuvent, à cet effet, faire toutes les diligences et sont investis des mêmes droits que les percepteurs.

Nous avons vu que les amendes ne pouvaient être prononcées contre les héritiers du délinquant ; l'amende étant une peine est personnelle et ne peut atteindre que le véritable contrevenant. Mais, si le jugement rendu contre l'auteur de l'infraction est devenu irrévocable de son vivant, les amendes peuvent-elles être recouvrées contre les héritiers ? On l'admet généralement. L'État, dit-on, poursuit l'exécution d'un jugement qui l'a rendu créancier ou propriétaire. Le droit qu'il avait contre la personne est devenu, par l'effet de ce jugement, un droit contre le patrimoine. Il s'est opéré ainsi une sorte de novation. D'ailleurs cette solution résulte par argument *a contrario* des termes mêmes de l'article 2 du Code d'instruction criminelle : s'il fait éteindre, en effet, l'action publique par la mort du prévenu, il vise uniquement l'action qui tend à l'application de la peine

et non celle qui tend à l'exécution de la peine.

La Régie a-t-elle un privilège pour le recouvrement de ses amendes? Il est tout d'abord certain que le jugement de condamnation emporte, en vertu de l'article 2123 du Code civil, hypothèque judiciaire, laquelle grève les immeubles présents et à venir du condamné. Mais, indépendamment de cette hypothèque qui n'a rien de spécial à notre matière, existe-t-il d'autres privilèges? Le seul texte qui crée un privilège est l'article 47 du décret du 1^{er} germinal an XIII. Il confère bien à la Régie un privilège sur les meubles et effets mobiliers des redevables, mais ce privilège ne concerne que les droits, c'est-à-dire l'impôt lui-même, et n'a pas pour but d'assurer le recouvrement des amendes.

SECTION II.

Contrainte par corps.

Nous avons dit que les employés des contributions indirectes jouissaient pour le recouvrement des amendes des mêmes droits que les percepteurs. Peuvent-ils employer la contrainte par corps? La jurisprudence et la doctrine sont d'accord ici pour admettre son application¹.

1. Cass. 22 juillet 1874. D. 75-1-168.

Depuis la loi du 24 juillet 1867, la contrainte par corps ne peut être exercée qu'en matière criminelle, correctionnelle et de police, c'est-à-dire à l'égard seulement d'individus condamnés pour un crime, un délit ou une contravention, à des amendes, restitutions, dommages et intérêts, ou frais de justice.

La jurisprudence, pour appliquer la contrainte par corps en notre matière, se fonde sur le caractère pénal de l'amende. Si elle avait attribué à l'amende le caractère de réparation civile, la contrainte par corps n'aurait pu avoir lieu. Nous constatons encore ici combien est souple cette théorie de l'amende mixte, qui, suivant les besoins de la cause, se transforme en peine ou en réparation civile.

Il s'ensuit que l'Administration ne peut poursuivre par cette voie le recouvrement des condamnations pécuniaires contre les personnes qui n'ont été condamnées que comme « responsables du fait de leurs facteurs, agents ou domestiques ». Pour nous, qui avons admis qu'il y avait là une responsabilité pénale érigée en délit *sui generis*, nous admettrons la contrainte par corps ¹.

Le pouvoir de transiger qui appartient à l'Ad-

1. La jurisprudence est en sens contraire. Cass. 11 février 1843 S. 43-1-662. Cass. 18 mai 1843. S. 43-1-743; Cass. 25 août 1884 D. 85-1-96.

ministration des contributions indirectes peut être un obstacle à l'exercice de la contrainte par corps. L'Administration peut transiger avec les délinquants soit avant, soit après le jugement.

Si la transaction intervient avant le jugement, l'Administration cesse de pouvoir recourir à la contrainte par corps, attendu que le titre en vertu duquel elle est applicable, à savoir un jugement de condamnation, fait défaut.

Si la transaction est postérieure au jugement, la transaction l'affranchit encore de la contrainte par corps ; mais si la somme fixée par la transaction n'est pas acquittée, la contrainte par corps peut encore intervenir utilement. En transigeant, l'Administration n'a pas eu l'intention de perdre les droits qui pouvaient garantir le recouvrement de l'amende. « Elle a simplement proposé au débiteur un arrangement amiable dont l'inexécution devait la faire rentrer dans tous ses droits. Cette transaction après jugement n'est qu'un mode particulier de libération qui n'altère ni le caractère de la dette ni ses conséquences éventuelles¹ ».

La durée de la contrainte par corps varie suivant le chiffre de la dette. L'article 9 de la loi du 22 juillet 1867 l'a fixée comme il suit : de deux jours

1. Darbois : *Traité de la contrainte par corps*, n° 465.

à vingt jours, lorsque l'amende et les autres condamnations n'excèdent pas 50 francs ; de vingt jours à quarante jours, lorsqu'elles sont supérieures à 50 francs et qu'elles n'excèdent pas 100 fr. ; de quarante à soixante jours lorsqu'elles sont supérieures à 100 francs et qu'elles n'excèdent pas 200 francs ; de deux mois à quatre mois lorsqu'elles sont supérieures à 200 francs et qu'elles n'excèdent pas 500 francs ; de quatre mois à huit mois, lorsqu'elles sont supérieures à 500 francs, et qu'elles n'excèdent pas 2,000 francs ; d'un an à deux ans lorsqu'elles s'élèvent à plus de 2,000 fr.

Les décimes entrent en ligne de compte pour déterminer la durée de la contrainte par corps.

Elle est encourue de plein droit pour un minimum légal ; mais le juge peut élever la durée jusqu'au maximum. Si le jugement est muet sur la contrainte par corps, on présume que le juge en a fixé la durée au minimum.

Les condamnés qui justifient de leur insolvabilité sont mis en liberté après avoir subi la contrainte pendant la moitié de la durée fixée par le jugement.

Les pièces que les prévenus ont à fournir pour justifier de leur insolvabilité sont, d'après l'article 420 du Code d'instruction criminelle : 1° un extrait du rôle des contributions constatant qu'ils

paient moins de six francs, ou un certificat du percepteur constatant qu'ils ne sont point imposés ; un certificat d'indigence délivré par le maire de la commune où ils sont domiciliés ou par l'adjoint, visé par le sous-préfet et approuvé par le préfet.

Si le débiteur a commencé sa soixantième année, la contrainte par corps est réduite à la moitié de la durée fixée par le jugement sans préjudice des dispositions précédentes. Il en résulte que, lorsque le débiteur est à la fois insolvable et sexagénaire, la contrainte par corps se trouve réduite au quart de sa durée normale.

Enfin la contrainte par corps cesse d'être applicable au débiteur qui a commencé sa soixantedixième année, et elle ne peut être prononcée contre les individus âgés de moins de seize ans accomplis à l'époque des faits qui ont motivé la poursuite.

Elle ne peut être exercée simultanément contre le mari et la femme, même pour des dettes différentes.

Le jugement ne peut être exécuté par corps que cinq jours après un commandement de payer, à moins que le condamné ne soit déjà détenu, cas auquel la recommandation peut être ordonnée immédiatement après la notification du commandement.

L'Administration des contributions indirectes adresse à cet effet une demande d'incarcération. Le ministère public ne peut refuser de déférer à cette demande lorsqu'elle est régulière. Il inscrit au bas de la requête l'ordre aux agents de la force publique et aux huissiers d'arrêter le débiteur et de le conduire à la maison d'arrêt. Si le débiteur est en prison au moment où l'Administration veut exécuter contre lui la contrainte par corps, l'arrestation est remplacée par la recommandation.

L'obligation de consigner les aliments n'incombe qu'aux particuliers, l'Etat n'y est point soumis; « considérant que l'Etat pourvoit par des fonds généraux aux dépenses des prisons et à la subsistance des prisonniers; qu'il ne peut par cette raison être assujetti à des consignations particulières qui rentrent dans ces mêmes dépenses; que conséquemment l'article 791 du Code de procédure civile n'est point applicable au Trésor public ». L'article 1^{er} du décret du 4 mars 1808, dont nous venons de reproduire les considérants, est ainsi conçu : « Les détenus en prison, à la requête du Trésor public ou de tout autre fonctionnaire public, pour cause de dettes envers l'Etat, recevront la nourriture comme les prisonniers à la requête du ministère public ».

D'après ce texte, il est certain que les administrations publiques qui poursuivent, par la voie de la contrainte par corps, le paiement des condamnations prononcées à leur profit, ne sont pas assujetties à la consignation alimentaire.

Dans les maisons d'arrêt, un quartier spécial doit être affecté aux détenus pour dettes. Mais le plus souvent, dans les villes où il n'existe pas de maison d'arrêt, la prison départementale en tient lieu, et les détenus pour dettes vivent en contact des condamnés à l'emprisonnement. On ne saurait trop protester contre cette pratique. « La contrainte morale ne doit pas s'ajouter à la contrainte physique, et la privation de la liberté est à elle seule un mal assez grand pour qu'on ne l'aggrave pas en imposant au débiteur une sorte de promiscuité odieuse et malsaine¹ ».

La contrainte par corps s'éteint par voie de conséquence toutes les fois que la créance qu'elle garantit est éteinte. Elle s'éteint de plus par l'acceptation volontaire ou forcée d'une caution. Cette caution est admise par le directeur ou le sous-directeur. S'il y a contestation, c'est le tribunal qui statue; jamais la caution fournie ne peut être contraignable par corps. Elle doit s'exécuter dans

1. Darbois. De la contrainte par corps, n° 424.

le mois à peine de poursuites. Qu'elle se libère ou non, le débiteur ne peut plus être incarcéré. La contrainte par corps peut s'éteindre encore par le consentement de l'Administration à l'élargissement de son débiteur.

La contrainte par corps est comme l'hypothèque, elle est indivisible. Sa durée est fixée par le chiffre initial de la dette ; le paiement partiel de la condamnation n'a pas pour effet de diminuer cette durée, jusqu'à complète libération le condamné y reste soumis pour le tout.

Lorsqu'un contrevenant a subi la contrainte par corps, il n'est pas pour cela exonéré des condamnations pécuniaires prononcées contre lui. Il peut toujours être l'objet de poursuites.

Nous avons vu plus haut que quelquefois la contrainte par corps peut s'exercer avant jugement. Dans certains cas de fraude et alors même que la peine d'emprisonnement est la seule encourue, le contrevenant est arrêté et emprisonné. On serait tenté de croire, au premier abord, qu'on est en présence d'une détention préventive, mais la détention préventive ne peut avoir lieu pour un délit puni seulement d'une amende ; il ne s'agit ici, comme l'a reconnu M. le garde des sceaux dans une circulaire du 20 mars 1866, que de l'exercice anticipé de la contrainte par corps.

Quelle sera l'autorité compétente pour statuer sur cette incarcération ? Ce sera le procureur de la République qui délivrera l'ordre d'écrou ; car c'est lui qui, dans les cas ordinaires, fait emprisonner les contraignables par corps.

Beaucoup de parquets ont cependant une pratique différente. Elle consiste pour le procureur de la République à saisir immédiatement le juge d'instruction en requérant un mandat de dépôt ; et pour le juge d'instruction à procéder à un interrogatoire après lequel il rend la liberté au fraudeur ou donne l'ordre de l'incarcérer sous forme de mandat de dépôt, enfin le juge d'instruction opère comme en matière de détention préventive.

Cette pratique ne nous semble pas régulière. On ne doit pas tenir compte des considérations relatives au domicile, aux antécédents de l'inculpé, considérations qui reparaissent sans cesse dans l'ordre d'arrestation délivré par des magistrats qui se figurent statuer sur une détention préventive. D'ailleurs la circulaire du 20 mars 1866 restreint l'examen du juge compétent aux « charges suffisantes ».

Cette incarcération anticipée étant une contrainte par corps, il faut lui appliquer les règles en rapport avec sa nature. Elle ne pourra être ordonnée contre le mineur de seize ans, ni exercée

simultanément contre le mari et la femme, alors même qu'ils auraient été arrêtés séparément et pour des infractions distinctes. Elle sera maintenue même après le cinquième jour qui suit l'interrogatoire contre le prévenu domicilié qui réunit les autres conditions pour obtenir son élargissement aux termes de l'article 113, §§ 2 et 3 du Code d'Instruction criminelle.

La contrainte par corps n'a pas, comme la saisie des biens, pour conséquence directe la réalisation du patrimoine du débiteur au profit du créancier; mais en forçant le débiteur à opter entre la privation de sa liberté et le paiement de sa dette, elle tend au même résultat.

On admet que la contrainte par corps a un double caractère. « D'un côté, elle est un moyen d'exécution, une épreuve de solvabilité employée contre les condamnés qui refusent de payer en dissimulant leurs ressources; de l'autre, elle est une rigueur pénale nécessaire, car, sans elle, les insolvable jouiraient de l'impunité pour toutes les infractions punies simplement d'une amende¹ ». Mais ce n'est pas une véritable peine, car elle laisse subsister la dette toute entière.

Le code pénal belge organise un emprisonne-

1. Garraud. Précis du droit criminel, n° 647.

ment subsidiaire à l'amende, qu'il ne faut pas confondre avec la contrainte par corps. Cet emprisonnement subsidiaire a, sans doute, pour but d'assurer le paiement de l'amende, mais il n'est pas simplement un mode d'exécution de cette dette, comme la contrainte par corps. « L'emprisonnement subsidiaire, dit Haus, assure le paiement de l'amende, comme la clause pénale garantit l'exécution de l'obligation principale¹ ». Si le condamné a subi cet emprisonnement, il est libéré de l'amende.

SECTION III.

Libération de l'obligation de payer l'amende.

L'individu condamné à une amende peut être libéré de l'obligation de payer l'amende par l'amnistie, la grâce, la transaction et la prescription. L'amnistie est, comme nous l'avons vu, un acte du pouvoir législatif par lequel remise est faite au condamné de l'amende prononcée contre lui. Mais ce pouvoir est limité à la part de l'Etat ; c'est ce qu'a d'ailleurs décidé la loi du 27 décembre 1900, art. 2, § 1^{er}, en excluant du bénéfice de l'amnistie « les délinquants ou contrevenants qui

1. Haus, t. II, n° 777.

n'auront pas justifié du paiement des droits, des frais de toute nature avancés par la partie poursuivante et de la part revenant aux agents ». Nous avons vu que la réserve des frais et de la part due aux agents ne s'appliquait qu'aux condamnations passées en force de chose jugée au moment de la promulgation de la loi d'amnistie. La loi du 27 décembre 1900 contient d'ailleurs d'autres réserves que nous avons vues plus haut.

La grâce, au contraire, est accordée par le chef de l'Etat. Elle dispense seulement de l'exécution de la peine, à la différence de l'amnistie qui efface complètement la condamnation. Le droit de grâce n'étant donné au chef de l'Etat que pour lui permettre de remettre les peines, il est difficile de le justifier dans la théorie qui soutient que l'amende est une réparation civile.

L'Administration, qui peut transiger avant le jugement, peut aussi transiger après ; elle peut remettre tout ou partie de l'amende prononcée. Dans certains cas même que nous avons vu plus haut elle ne peut transiger qu'après jugement. Ce ne peut être ici que le chiffre de la condamnation prononcée qui doit être pris comme base.

L'obligation de payer l'amende est, comme toute dette quelconque, susceptible de se prescrire. Mais quel sera le délai ? Pour nous, qui considé-

rons l'amende comme une peine, le délai sera de cinq ans comme pour toute peine prononcée par les tribunaux correctionnels. Pour la jurisprudence qui ne voit dans l'amende qu'une dette civile envers l'Etat, il semble que la seule prescription qui soit applicable soit la prescription civile de trente ans. Néanmoins la Cour de cassation a décidé que le délai devait être de cinq ans ¹.

SECTION IV.

A qui appartient l'amende.

L'emploi de l'amende fiscale n'est pas le même que celui de l'amende pénale ordinaire. En matière de contributions indirectes une certaine part est attribuée aux employés verbalisateurs.

L'origine de l'attribution aux employés verbalisateurs d'une portion des amendes et confiscations remonte à la loi du 9 brumaire an vi, dont l'article 104 dispose qu'un dixième du produit de la vente des objets d'or et d'argent saisis sera partagé par portions égales.

Plus tard les décrets des 24 août 1812 et 16 mars 1813 ont attribué aux saisissants la totalité des

1. Cass., 10 décembre 1890, D. 91-1-102.

amendes et confiscations en matière de poudres et salpêtres.

La loi du 28 avril 1816 (art. 240) a admis les agents au partage des amendes et confiscations encourues ou prononcées à la suite de fraudes relatives aux octrois, tabacs et cartes, et cette disposition a été étendue par la loi du 25 mars 1817 (art. 126) aux contraventions en matière de voitures publiques et de circulation de boissons.

Enfin, le principe de l'admission des employés au partage des amendes et confiscations a été successivement appliqué aux infractions sur les sucres et à toutes celles concernant les nouveaux impôts.

Ainsi donc, toutes les amendes prononcées en matière de contributions indirectes ne donnaient pas lieu au partage pour les employés. Des critiques reconnues fondées ayant été dirigées contre ce mode de répartition, le législateur, par l'article 32 de la loi de finances du 26 juillet 1898, a chargé le gouvernement de déterminer par décret les conditions dans lesquelles serait réparti le produit net des amendes et confiscations recouvrées en matière de contributions indirectes.

Ce décret est intervenu le 22 avril 1898. Il décide, dans son article 1^{er}, que les employés des contributions indirectes sont admis au partage du

produit des amendes et confiscations, *quelle que soit la nature de l'infraction réprimée.*

L'article 3 du décret détermine le mode de répartition du produit net. D'après ce texte, il est attribué :

- 25 p. % au Trésor ;
- 25 p. % aux pensions civiles ;
- 8 p. % au fonds commun ;
- 42 p. % aux saisissants.

Le partage a lieu, pour les employés, par tête et sans distinction de grade. Les inspecteurs et les contrôleurs ne touchent plus la double part.

Nous venons de voir qu'un prélèvement de 8 p. 100 devait être opéré sur les amendes pour alimenter le fonds commun. Ce fonds commun avait été créé par l'arrêté ministériel du 24 juillet 1877. Il était destiné, d'une part, « à rétribuer les agents qui avaient donné des preuves d'intelligence, d'initiative et de dévouement exceptionnels dans la répression de la fraude et qui ne recevaient pas une récompense suffisante de leurs efforts et de leurs recherches », et, d'autre part, à « accorder des gratifications aux employés qui avaient accompli un acte de réel courage dans une lutte contre les fraudeurs ».

Sous l'empire de cet arrêté, le fonds commun

n'avait qu'une organisation rudimentaire. Le décret du 22 avril 1898 l'a réorganisé en décidant que ce fonds commun serait alimenté à l'aide de ressources normales, certaines, c'est-à-dire par des prélèvements effectués d'une manière générale sur les parts d'amendes revenant aux agents.

Cette attribution d'une partie des amendes aux employés qui ont dressé les procès-verbaux a été vivement critiquée. La Chambre des députés en a voté plusieurs fois la suppression, et elle n'a dû son maintien qu'à la résistance du Sénat¹.

En l'année 1900, le nombre des procès-verbaux dressés en matière de contributions indirectes a été de 39,505, et les amendes et confiscations prononcées ont produit la somme de 4,388,615 fr. Pendant le premier semestre de l'année 1901, le nombre des procès-verbaux s'est élevé à 18,900, tandis qu'il avait été de 20,400 pour le premier semestre de 1900. Les amendes et confiscations au contraire se sont élevées, pour le premier semestre 1901, à 2,153,862 fr., tandis qu'elles n'avaient été, pendant le premier semestre 1900, que de 2,110,725 fr. Donc, pour le premier semestre de l'année 1901, il y a, par comparaison avec la période correspondante de l'année 1900, diminution

1. Sur tous ces points, voir circulaire de l'Administration des contributions indirectes du 23 mai 1898, n° 280.

des procès-verbaux et augmentation du produit des amendes et confiscations. Ces résultats sont dus aux réformes introduites par la loi de 1900 en matière de boissons. D'un côté, en supprimant l'exercice chez les débitants et en abaissant le droit de circulation sur les boissons, elle a fait diminuer le nombre des procès-verbaux ; d'un autre côté, en élevant le taux des amendes en matière de fraudes d'alcool, fraudes qui sont aujourd'hui les plus nombreuses, elle a fait augmenter le produit des amendes et confiscations.

Dans le produit des amendes et confiscations est compris le produit des transactions. La moyenne des transactions s'élève, en général, aux deux tiers des procès-verbaux dressés. L'Administration ne refusant de transiger qu'avec les contrebandiers ¹.

1. Bulletin de statistique du ministère des finances, tome 20, p. 374 et suivantes.

CONCLUSION

En résumé, malgré la théorie contraire de la jurisprudence, nous avons vu que les amendes prononcées en matière de contributions indirectes conservent leur caractère pénal, et que c'étaient les règles du droit pénal qui devaient s'y appliquer. En terminant cette étude, nous appellerons l'attention du législateur sur cette matière. Il serait à souhaiter qu'il intervînt pour faire cesser cette discussion entre les auteurs et la jurisprudence qui existe depuis bientôt un siècle et qui n'est pas près de finir.

Son intervention ferait disparaître l'incertitude qui règne dans toute cette matière, incertitude qu'a fait naître la théorie de l'amende mixte soutenue par la jurisprudence. Dans chaque cas particulier en effet, il faut se demander quel est celui des deux caractères reconnus à ces amendes qui

l'emportera, est-ce le caractère pénal, est-ce le caractère de réparation civile ?

Nous avons vu que, dans les mêmes cas, les solutions de la jurisprudence sont restées jusqu'alors identiques ; mais il n'en est pas moins vrai que ces solutions, ne reposant pas sur des principes établis et bien déterminés, peuvent changer.

Le législateur, de plus, devrait compléter l'œuvre qu'il a entreprise dans la loi du 21 juin 1873, en ne permettant la transaction pour les infractions punissables d'emprisonnement qu'après le jugement. Nous avons vu en effet que pour ces sortes d'infractions le ministère public a l'initiative des poursuites ; or, on ne devrait pas permettre que l'Administration pût, par une transaction, arrêter les poursuites du ministère public.

Il est certain tout d'abord que la transaction qui intervient au moment où le tribunal va statuer a quelque chose d'anormal et est contraire aux règles du droit pénal. Mais alors même que les poursuites n'ont pas été commencées, la transaction présente encore des inconvénients. Elle fait disparaître la crainte qu'inspire aux fraudeurs la peine d'emprisonnement. Elle peut aussi créer un régime de faveur pour les fraudeurs riches.

Nous proposerons encore une dernière réforme au législateur. Il faudrait opérer une refonte générale des lois de procédure pour la constatation et la poursuite des infractions de douanes, de contributions indirectes et d'octrois. Il y a entre ces trois matières une affinité qui exige l'unification et la codification des lois de forme, dispersées aujourd'hui dans plusieurs lois spéciales et présentant entre elles des différences non justifiées.

Vu :

J. PERCEROU.

Vu :

*Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

DIJON, LE 18 JUIN 1902.

Le Recteur de l'Académie,

CH. ADAM.

Correspondant de l'Institut.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1.
CHAPITRE PREMIER. — <i>Caractère de l'amende</i>	5
CHAPITRE II. — <i>Action en condamnation à l'amende</i>	27
Section I. — Faits susceptibles de donner lieu à cette action.	27
Section II. — A qui appartient l'exercice de cette action.	32
Section III. — A quelles conditions est subordonné l'exercice de cette action.	46
Section IV. — Tribunal compétent.	52
Section V. — Comment le tribunal est saisi.	59
Section VI. — Extinction de l'action en condamnation.	64
§ 1 ^{er} . — Décès du prévenu.	64
§ 2. Prescription.	66
§ 3. Transaction.	69
§ 4. Amnistie.	79
CHAPITRE III. — <i>Rôle et pouvoir du tribunal saisi</i>	83
Section I. — De la preuve.	83
§ 1 ^{er} . Agents qui ont qualité pour dresser des procès-verbaux.	84
§ 2. Formes auxquelles sont assujettis les procès-verbaux des employés des contributions indirectes.	92
§ 3. Force probante des procès-verbaux.	102

Section II. — Contre qui l'amende peut être prononcée	111
§ 1 ^{er} . Personnes responsables du délit d'autrui	111
§ 2. Désignation du véritable auteur de la contravention	115
Section III. — De la complicité	117
Section IV. — De la récidive	120
Section V. — Cause de non responsabilité. — Excuse. — Circonstances atténuantes. — Tolérance	124
§ 1 ^{er} . Causes de non responsabilité	124
§ 2. Excuse. — Minorité	126
§ 3. Circonstances atténuantes	128
§ 4. Tolérance	133
Section VI. — Remise conditionnelle	134
Section VII. — Individualité de l'amende	136
Section VIII. — Solidarité	138
Section IX. — Cumul des amendes	139
CHAPITRE IV. — <i>Exécution de la condamnation à l'amende</i>	141
Section I. — Recouvrement	141
Section II. — Contrainte par corps	143
Section III. — Libération de l'obligation de payer l'amende	153
Section IV. — A qui appartient l'amende	155
CONCLUSION	161

ERRATA

- Page 11, 1^{re} ligne de la note 2, *au lieu de* : Fabien Thibaut, *lire* : Fabien Thibault.
- 13, 4^e ligne, *au lieu de* : perequendæ, *lire* : persequendæ.
 - 24, 7^e ligne, *lire* : complètement étrangers ?
 - 24, 11^e ligne, *au lieu de* : tous, *lire* : nous.
 - 25, note, *au lieu de* : Hauss, *lire* : Haus.
 - 35, 12^e ligne, *lire* : droit de poursuite ;
 - 43, 9^e ligne, *au lieu de* : non nobis, *lire* : non bis.
 - 46, 6^e ligne, *au lieu de* : assises, *lire* : accises.
 - 73, 17^e ligne, *au lieu de* : droit à, *lire* : droit de.
 - 81, 4^e ligne, *au lieu de* : à quel titre, *lire* : à quelque titre.
 - 118, 19^e ligne, *lire* : poursuivre ces derniers ?
 - 135, 2^e ligne de la note, *au lieu de* : Loart, *lire* : Locart.
 - 142, 24^e ligne, *au lieu de* : mêmes, *lire* : même.
 - 145, 18^e ligne, *au lieu de* : inexecuiton, *lire* : inexécution.
 - 146, 9^e et 11^e ligne, *au lieu de* : n'exèdent, *lire* : n'excèdent.
 - 159, 16^e ligne, *au lieu de* : refusant, *lire* : refuse.
-

